EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 9.7.2014
COM(2014) 453 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Deset let prosazování antimonopolních pravidel podle nařízení č. 1/2003 - výsledky a výhledy do budoucna

{SWD(2014) 230 final}
{SWD(2014) 231 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Deset let prosazování antimonopolních pravidel podle nařízení č. 1/2003 - výsledky a výhledy do budoucna

1. ÚVOD

1. Nařízení č. 1/2003[1] představovalo zásadní reformu, v jejímž rámci byly komplexně přepracovány postupy pro použití článků 101 a 102 Smlouvy o fungování Evropské unie („pravidla hospodářské soutěže EU“). Zavedlo systém prosazování práva, který je založen na přímém uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU v celém jejich rozsahu. Kromě Evropské komise byly k uplatňování všech aspektů pravidel hospodářské soutěže EU zmocněny orgány členských států na ochranu hospodářské soutěže (dále jen „vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže“) a vnitrostátní soudy. Zavedly se rovněž nové formy úzké spolupráce mezi Komisí a vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže, zejména v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž.

2. U příležitosti deseti let prosazování nařízení č. 1/2003 se v tomto sdělení: 1) uvádí přezkum veřejnoprávního prosazování pravidel hospodářské soutěže ze strany Komise a vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže během uvedeného období založený na konkrétních faktech a 2) zkoumají některé klíčové aspekty prosazování ze strany vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže – zejména institucionální a procedurální otázky – za účelem dalšího zlepšení. Součástí sdělení jsou doprovodné pracovní dokumenty útvarů Komise, které obsahují podrobnější analýzu.

3. Sdělení vychází ze zprávy o pětiletém období fungování nařízení č. 1/2003. Zjistilo se, že nový systém pozitivně přispěl k přísnějšímu prosazování pravidel hospodářské soutěže EU, ale že některé aspekty, jako např. rozdíly v postupech a pravomocích v oblasti ukládání pokut, si zasluhují další posouzení.[2]

2. DESET LET PROSAZOVÁNÍ ANTIMONOPOLNÍCH PRAVIDEL PODLE NAŘÍZENÍ Č. 1/2003

4. Nařízením č. 1/2003 získala Komise větší prostor pro stanovení priorit, což jí umožnilo věnovat více zdrojů na vyšetřování případů a provádění šetření v klíčových hospodářských odvětvích, jež trpí narušením trhu, jakož i na méně běžné formy protisoutěžního chování v nových odvětvích, které mohou mít zvláštní význam pro spotřebitele.

5. Nařízení č. 1/2003 rovněž Komisi poskytlo nový soubor donucovacích pravomocí, včetně rozšířené vyšetřovací pravomoci a rozhodnutí týkajících se závazků, jež Komise pravidelně uplatňuje.

6. Nový systém prosazování ve velké míře závisí na tržních subjektech, kteří posuzují slučitelnost svého chování s pravidly hospodářské soutěže EU, a na cíleném následném vymáhání pravidel ze strany orgánů na ochranu hospodářské soutěže. Komise k tomu poskytla rozsáhlé všeobecné pokyny, které mají pomoci podnikům a vnitrostátním donucovacím orgánům. Komise již v době nabytí účinnosti nařízení č. 1/2003 přijala několik oznámení týkajících se různých hmotněprávních

[1] Nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy (Úř. věst. L 1, 4.1.2003, s. 1).

[2] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě – Zpráva o fungování nařízení č. 1/2003, KOM(2009) 206 v konečném znění a doprovodný pracovní dokument útvarů Komise SEK(2009) 574 v konečném znění (dále jen „zpráva z roku 2009“).

i procesních záležitostí. Následně přijala revidovaná nařízení o blokové výjimce a průvodní pokyny o použití článku 101 SFEU na horizontální a vertikální dohody a na dohody o převodu technologií. Tento systém sebehodnocení, jenž vychází z rozsáhlých pokynů poskytnutých Komisí, se osvědčil a zúčastněné strany se novému systému přizpůsobily bez větších obtíží. Komise kromě toho vydala pokyny ke svým prioritám při uplatňování článku 102 SFEU v případech zneužívání s vylučujícím účinkem. Rovněž přijala nové pokyny pro stanovení pokut, nové oznámení o shovívavosti, oznámení o postupu při narovnání v případech kartelů, informační sdělení týkající se platební neschopnosti a oznámení o osvědčených postupech v případech porušení antimonopolních pravidel.[3]

7. Nařízením č. 1/2003 se podstatně posílilo prosazování pravidel hospodářské soutěže EU vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže a vnitrostátními soudy. Vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže mají nejen pravomoc plně uplatňovat pravidla hospodářské soutěže EU, ale jsou povinny tak učinit v případě, kdy by dohody či chování mohly ovlivnit obchod mezi členskými státy. Tyto změny významně posílily prosazování pravidel hospodářské soutěže EU vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže. Nařízení rovněž zavedlo nástroje spolupráce a příslušné povinnosti s cílem zajistit efektivní rozdělení práce a účinnou spolupráci při vyřizování případů a podpořit důsledné uplatňování. Na základě těchto mechanismů se Evropská síť pro hospodářskou soutěž stala mnohostranným fórem pro výměnu zkušeností v oblasti uplatňování hmotného práva hospodářské soutěže, jakož i sbližování postupů a sankcí. Vnitrostátní soudy hrají zásadní úlohu při soukromoprávním prosazování pravidel hospodářské soutěže EU. Komise usiluje o lepší účinnost soukromých žalob o náhradu škody podaných u vnitrostátních soudů a navrhla směrnici o žalobách o náhradu škody v případě porušení antimonopolních pravidel, která bude zanedlouho přijata.[4]

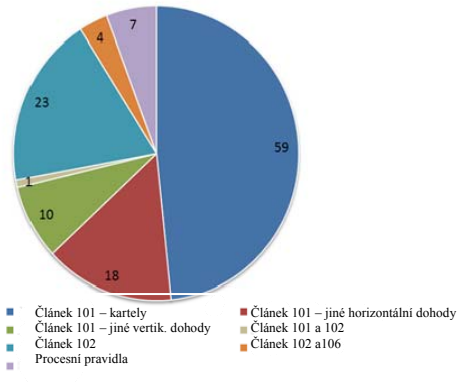
8. V současnosti existuje několik orgánů činných v oblasti prosazování pravidel hospodářské soutěže EU, což přispělo k jejich mnohem širšímu uplatňování. V období od 1. května 2004 do 31. prosince 2013 se uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU pozoruhodným tempem zvýšilo na přibližně 780 případů, přičemž v 122 případech zahájila vyšetřování Komise a v 665 případech vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže. Prosazování ze strany vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže se vyvíjí všeobecně jednotným způsobem.

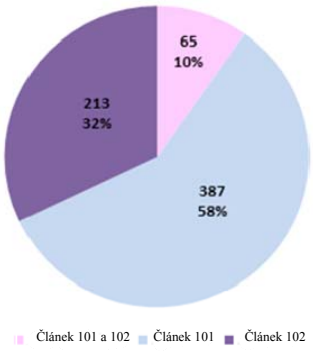
Rozhodnutí o prosazování pravidel hospodářské soutěže – květen 2004 až prosinec 2013

KOMISE: 122 VNITROSTÁTNÍ ORGÁNY NA OCHRANU HOSP. SOUTĚŽE: 665

[3] Viz (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html).

[4] Viz (http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html).





¤ ¤

9. Komise a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže se zaměřují na nejzávažnější a nejškodlivější praktiky narušující hospodářskou soutěž, zejména na kartely, jež tvoří značnou část jejich případů v oblasti prosazování práva. Velkou část své činnosti věnovaly tyto orgány rovněž případům zneužívání dominantního postavení na liberalizovaných trzích, jako je energetika, telekomunikace a doprava, přičemž se zaměřily zejména na praktiky, jejichž cílem bylo vytlačit z trhu konkurenty.

10. Významné výsledky dosažené Komisí a vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže při společném prosazování práva jsou analyzovány na základě několika aspektů: 1) podle druhu porušení pravidel hospodářské soutěže; (2) podle odvětví, na něž se zaměřuje prosazování pravidel, a 3) podle druhu používaných postupů.

Prosazování pravidel hospodářské soutěže podle druhu porušení pravidel

11. Komise stanovila za prioritu boj proti kartelům, které představují nejškodlivější porušení pravidel hospodářské soutěže. Tato činnost představuje téměř 48 % opatření Komise v oblasti prosazování pravidel hospodářské soutěže. Komise a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže vypracovaly a upravily své programy shovívavosti, které jsou důležitým nástrojem pro odhalování kartelů. Prostřednictvím nových technologií a technických prostředků pro sběr digitálních dat posílily své schopnosti vyšetřovat případy kartelových dohod.

12. 15 % případů Komise v oblasti prosazování pravidel hospodářské soutěže představují jiné horizontální dohody. Komise se zabývala praktikami se závažnými důsledky pro spotřebitele, mezi něž patří konkurenční doložky v odvětví telekomunikací a horizontální stanovení cen v odvětví plateb. Vertikální dohody představují 9 % činností Komise a patří mezi ně opatření zavedená mezi výrobci automobilů a jejich partnery v oblasti služby zákazníkům, která narušují hospodářskou soutěž a jejichž cílem je vytlačit z tohoto trhu nezávislé opravny.

13. Podobně jako Komise i vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže zaměřují své úsilí v oblasti prosazování pravidel na kartelové dohody (27 %). Řešily kromě toho významný počet případů jiných horizontálních praktik (19 %), včetně výměny informací, jež nebyla součástí širší kartelové dohody. Vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže byly také velmi aktivní při řešení vertikální praktik (27 %),

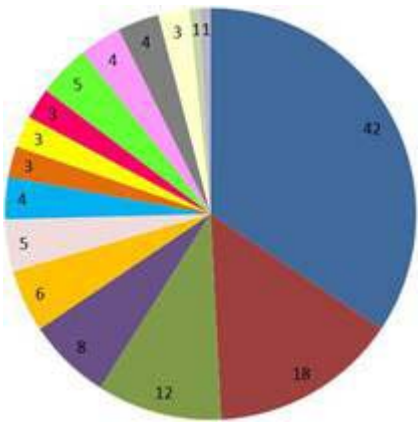
zejména stanovování cen pro další prodej, formy výhradní distribuce a výhradního nákupu narušující hospodářskou soutěž a omezení paralelního obchodu.

14. Uplatňování článku 102 SFEU představuje 20 % případů, v nichž je Komise nucena prosazovat pravidla hospodářské soutěže. Hlavní důraz byl kladen na řešení případů používání vylučovacích praktik (84 %), jejichž prostřednictvím jsou konkurenti vytlačováni z trhu nebo které omezují účinnou hospodářskou soutěž. Komise se zabývala vylučovacími praktikami, mezi něž patří odmítnutí prodeje, rabaty, vázaný/spojený prodej, stlačování marží, doložky o výlučnosti, jakož i méně běžné formy, jako jsou platby za účelem odkladu zahájení nebo zrušení prodeje konkurenčních výrobků. Méně často byly sledovány případy zneužívání s cílem vykořisťovat (16 %), jako jsou například nepřiměřeně vysoké ceny. Také převážná část rozhodnutí vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže se týkala zneužívání spočívajícího ve vyloučení konkurenta (65 %). Tyto orgány rovněž řešily vysoký podíl případů týkajících se zneužití spočívajícího ve vyloučení konkurenta i zneužití s cílem vykořisťovat (22 %); 15 % případů se vztahovalo pouze na zneužívání s cílem vykořisťovat. Vylučovací praktiky vyšetřované vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže zahrnují celou škálu klasických případů zneužívání, jakož i méně obvyklé formy jako např. znevažování konkurenčních produktů. Žaloby podané vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže ve věci zneužívání s cílem vykořisťovat zahrnují případy stanovení nepřiměřených cen dominantními výrobci energie a nepřiměřených sazeb uložených kolektivními správci.

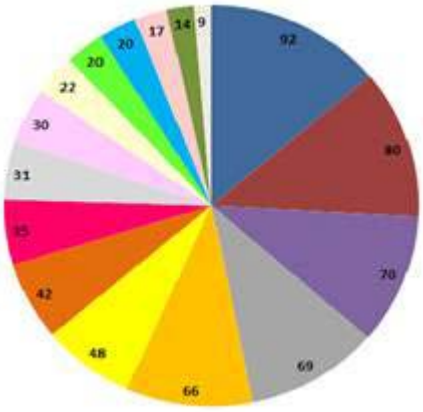
Prosazování pravidel hospodářské soutěže podle odvětví

15. Z přehledu činností Komise a vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže v oblasti prosazování pravidel podle jednotlivých odvětví vyplývá, že ačkoli jde o širokou škálu produktů a služeb, několik klíčových odvětví zde hraje významnější roli.

KOMISE



VNITROSTÁTNÍ ORGÁNY NA OCHRANU HOSP. SOUTĚŽE





16. Nejčastěji byla předmětem šetření ze strany Komise a vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže základní (42 rozhodnutí) a zpracovatelská odvětví (92 rozhodnutí). To do značné míry odráží priority v boji proti kartelům, z nichž většina byla odhalena v této oblasti.

17. Komise a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže se soustředily na nedávno liberalizovaná odvětví nebo odvětví v procesu liberalizace, jako jsou například telekomunikace, média, energetika a doprava, jež se často vyznačují vysokou koncentrací trhu a /nebo přítomností dominantních hospodářských subjektů. Například energetika je druhým odvětvím s největším počtem rozhodnutí (18 rozhodnutí učiněných Komisí a 80 rozhodnutí ze strany vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže).

18. Vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže byly obzvlášť aktivní v odvětví dopravy (69) a potravin (70). Dalšími klíčovými oblastmi prosazování pravidel hospodářské soutěže byly média (66), telekomunikace (48), spotřební zboží (42), ostatní služby (35) a svobodná povolání (31). Komise byla velmi aktivní v odvětví IT (12), které je důležité pro růst hospodářství EU a v němž má mnoho tržních subjektů globální dosah. Zbývajících 50 rozhodnutí Komise je rozděleno mezi 13 různých odvětví, přičemž největší počet spadá na odvětví potravin a maloobchodu (8).

Prosazování pravidel hospodářské soutěže podle druhu postupů

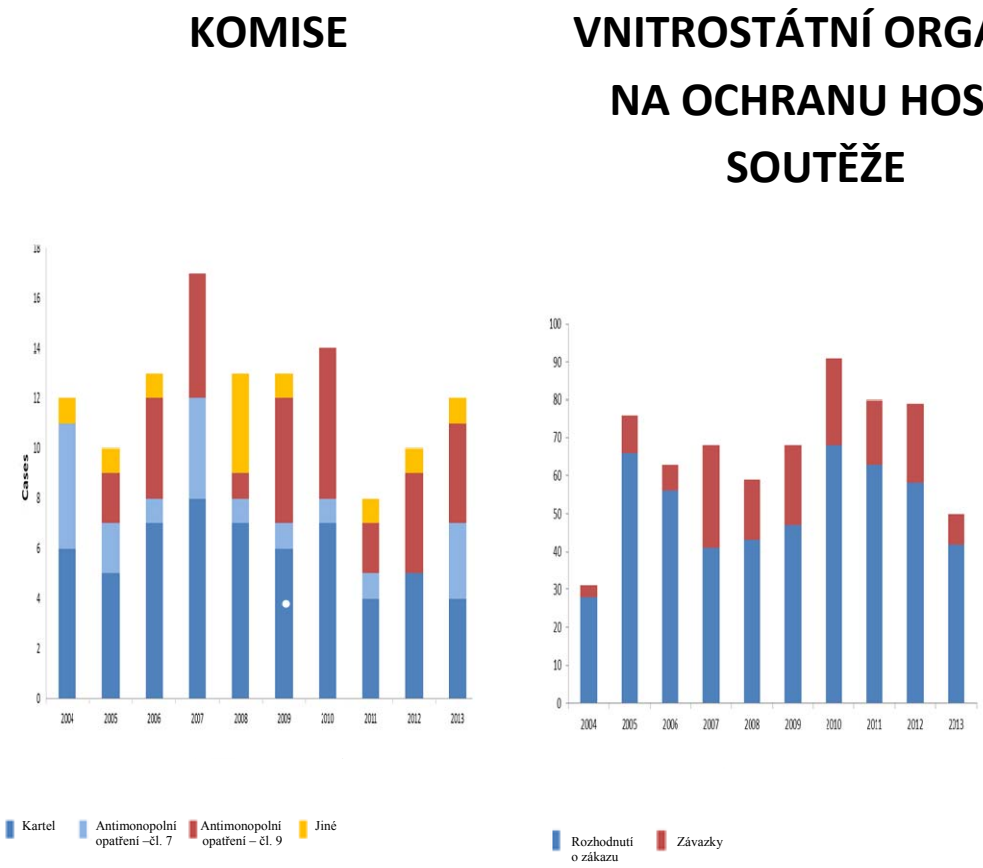
19. Pro Komisi a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže jsou nejdůležitějším prostředkem prosazování pravidel hospodářské soutěže EU rozhodnutí o zákazu. Používání těchto rozhodnutí Komisí se usnadnilo zavedením postupu narovnání v případě kartelových dohod. Takovéto zrychlené postupy existují rovněž v řadě členských států.

20. Nařízením č. 1/2003 obdržela Komise kvalitnější soubor nástrojů prosazování práva, zejména schopnost přijímat rozhodnutí, na jejichž základě se závazky navržené jednotlivými stranami stávají závaznými a vynutitelnými podle článku 9. Tato pravomoc byla od té doby rozšířena na téměř všechny vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže, což znamená, že rozhodnutí o zákazu a rozhodnutí o závazcích nyní představují hlavní nástroje používané v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž.

21. Hlavním účelem rozhodnutí o závazcích je zachovat účinnou hospodářskou soutěž řešením případů, v nichž dochází k činnostem potenciálně narušujícím hospodářskou soutěž, a zajistit rychlé výsledky na trhu. Jejich prostřednictvím je možné rychleji vyřešit problémy v oblasti hospodářské soutěže zapojením jednotlivých dotčených subjektů. Tato rozhodnutí jsou často přijímána na rychle se vyvíjejících trzích a /nebo na trzích, které jsou v procesu liberalizace. Způsob, jakým se určitý orgán rozhodne prosazovat právní předpisy, je závislý na řadě faktorů. Rozhodnutí o

zákazu může být přijato, je-li v rámci případu nutné uložit pokuty ke stíhání chování v minulosti, je-li jediným dostupným opravným prostředkem ukončení chování narušujícího hospodářskou soutěž nebo je-li zapotřebí stanovit jednoznačný právní precedent. Pokud jde o použití rozhodnutí o závazcích, záleží na tom, zda strany nabídnou účinné, jednoznačné a přesné závazky.

Rozhodnutí o závazcích a rozhodnutí o zákazu



Spolupráce s vnitrostátními soudy

22. Nařízením č. 1/2003 se vnitrostátní soudy staly důležitou složkou uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU. Nařízení určilo řadu mechanismů na podporu jednotného uplatňování těchto pravidel vnitrostátními soudy. Podle článku 15 mohou vnitrostátní soudy požádat Komisi o stanovisko k otázkám týkajícím se používání pravidel hospodářské soutěže EU. V období 2004–2013 poskytla Komise 26 stanovisek. Komise se rovněž může jako *amicus curiae* účastnit řízení před vnitrostátním soudem. Tohoto nástroje využila v 13 případech v osmi členských státech. Nařízení obsahuje mechanismus, v jehož rámci má být Komise informována o rozsudcích vydaných vnitrostátními soudy, tento postup však nefunguje příliš dobře.[5]

[5] Komise obdržela velmi málo rozsudků v oblasti uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU vydaných vnitrostátními soudy.

3. LEPŠÍ PROSAZOVÁNÍ PRAVIDEL HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE VNITROSTÁTNÍMI ORGÁNY NA OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE – INSTITUCIONÁLNÍ A PROCEDURÁLNÍ PROBLÉMY

23. Nařízení č. 1/2003 přineslo zásadní změnu způsobu, jakým je prosazováno právo EU v oblasti hospodářské soutěže. Pravidla EU v oblasti hospodářské soutěže se do značné míry stala jednotnou právní úpravou obecně platnou po celé EU. Vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže se staly nosným pilířem uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU. Práce prováděná v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž se proto stává čím dál tím důležitější pro zajištění jednotného prosazování pravidel hospodářské soutěže a vytvoření rovnějších podmínek pro všechny zainteresované strany.

24. Po deseti letech společné práce bylo dosaženo vysoké míry konvergence při uplatňování pravidel hospodářské soutěže, nadále však přetrvávají problémy způsobené zejména rozdíly v institucionálním postavení vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže a odlišnými vnitrostátními postupy a sankcemi. V důsledku uplatňování právních zásad účinnosti a rovnocennosti zakotvených v právu EU zůstaly tyto otázky v nařízení č. 1/2003 do velké míry otevřené.

25. Lepší prosazování pravidel hospodářské soutěže EU v budoucnosti vyžaduje posílení institucionálního postavení vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže a zároveň další sbližování vnitrostátních postupů a sankcí udílených v případě porušení antimonopolních pravidel EU. Oba tyto aspekty jsou klíčové pro dosažení skutečného společného prostoru v oblasti prosazování pravidel hospodářské soutěže EU. Toto sdělení vymezuje několik oblastí, v nichž by v budoucnu měl být učiněn další pokrok.

Institucionální postavení vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže

26. Právo EU ponechává členským státům velkou míru flexibility při navrhování režimů hospodářské soutěže. Navzdory chybějícím konkrétním požadavkům právních předpisů EU nyní vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže pracují účinněji a mají větší autonomii. Mnoho vnitrostátních zákonů obsahuje zvláštní záruky, které zajišťují nezávislost a nestrannost vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže. Například nedávné reformy na Kypru, v Irsku, Řecku a Portugalsku posílily postavení vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže.[6] V rámci evropského semestru byly reformy doporučeny i v jiných členských státech, aby bylo posíleno institucionální postavení a zdroje vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže.[7] Komise pozorně sledovala případy, kdy došlo ke sloučení vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže s jinými regulačními orgány. Takové sloučení pravomocí by nemělo mít za následek slabší prosazování pravidel hospodářské soutěže nebo snížení prostředků vyčleněných na dohled nad hospodářskou soutěží.

27. Aby bylo zajištěno účinné prosazování pravidel hospodářské soutěže EU, měly by být vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže při výkonu svých funkcí nezávislé a měly by mít odpovídající zdroje. Problémy v tomto ohledu stále

---

6 Tyto změny byly provedeny na základě ekonomických ozdravných programů.

7 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Evropský semestr 2014: Doporučení pro jednotlivé země, COM(2014) 400 final.

přetrvávají, zejména pokud jde o autonomii orgánů na ochranu hospodářské soutěže ve vztahu ke státu a o jmenování a propouštění pracovníků vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže s řídící nebo rozhodovací pravomocí. Problematické je rovněž zajištění dostatečných lidských a finančních zdrojů. To vyplývá z usnesení vedoucích pracovníků orgánů Evropské sítě pro hospodářskou soutěž, v němž se upozorňuje na trvalou potřebu výkonných institucí a které bylo přijato poté, co byly v několika orgánech sníženy zdroje.[8] Toto usnesení mimo jiné poukázalo na potřebu vhodné infrastruktury a odborných zdrojů.

28. Dosavadní výsledky však zůstávají nestabilní a mohou kdykoli pozbýt platnosti. Tyto výsledky lze porovnat se souvisejícími oblastmi politiky, jako např. telekomunikace, energetika a železniční doprava, v nichž právní předpisy EU již stanoví řadu požadavků týkajících se nezávislosti a finančních a lidských zdrojů vnitrostátních kontrolních orgánů.

29. Je nezbytné zajistit, aby vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže mohly vykonávat své úkoly nestranně a nezávisle. Aby byla zaručena nezávislost vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže a členů jejich vedení a správních rad a aby tyto orgány měly k dispozici dostatečné lidské a finanční zdroje, jsou nezbytné určité minimální záruky. V tomto ohledu je důležité, aby vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže měly samostatný rozpočet a rozpočtovou autonomii a aby byly zavedeny jasné a transparentní postupy jmenování členů vedení a správních rad založené na zásluhách a záruky zajišťující, že k propouštění může dojít pouze v případě objektivních důvodů, jež nesouvisí s rozhodovacím procesem vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže. Dále jsou nutná pravidla pro případ střetu zájmů a neslučitelnosti s výkonem funkce vedení orgánu na ochranu hospodářské soutěže nebo jeho představenstva.

Sbližování postupů

30. Postupy uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU vnitrostátními orgány na ochranu hospodářské soutěže jsou do značné míry upraveny vnitrostátním právem vycházejícím z obecných zásad práva EU, zejména zásady účinnosti a rovnocennosti. To znamená, že vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže uplatňují pravidla hospodářské soutěže EU na základě různých postupů.

31. Mnohé členské státy dobrovolně upravily své postupy ve větší či menší míře podle procesních pravidel stanovených nařízením č. 1/2003. Mnohostranná spolupráce v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž je katalyzátorem při podpoře většího sbližování. V návaznosti na zprávu z roku 2009 vydala Evropská síť pro hospodářskou soutěž v roce 2013 sedm doporučení o klíčových donucovacích pravomocích.[9] Tato doporučení mají sloužit jako nástroj, který vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže mohou použít ve vztahu k politickým činitelům, aby si vymohly získání účinných nástrojů prosazování pravidel hospodářské soutěže.

32. V současné době stále přetrvávají rozdíly v rámci EU. Zatímco většina vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže má nyní tytéž hlavní pracovní nástroje jako Komise, některým stále chybí základní pravomoci, jako např. právo kontroly v

[8] Viz (http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf).

[9] Viz (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

nepodnikatelských prostorech. Ne všechny vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže mají výslovné pravomoci stanovit své priority v oblasti prosazování práva, tedy možnost rozhodnout, v kterých případech zahájí vyšetřování. Existují rovněž rozdíly v rozsahu vyšetřovacích pravomocí. Některé orgány na ochranu hospodářské soutěže například mohou mít právo provádět kontroly, nesmějí však zapečetit prostory nebo účinným způsobem shromažďovat digitální důkazy. Podobně sice všechny vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže mají pravomoc přijímat rozhodnutí o zákazu, některé ale nemohou ukládat strukturální nápravná opatření. Některé vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže nemohou účinně postihovat neplnění závazku rozhodnutí nebo prosazovat své pravomoci v oblasti kontroly.

33. Doporučení Evropské hospodářské sítě jsou v praxi velmi užitečná, pokud jsou však procesní rozdíly zakořeněny ve vnitrostátních právních režimech a tradicích, není prostřednictvím těchto tzv. měkkých nástrojů vždy možné dosáhnout sbližování. Úspěchy v oblasti sbližování však navíc bývají nestabilní. Rozdíly v procesních pravidlech jsou pro podniky s přeshraniční činností spojeny s dodatečnými právními náklady a právní nejistotou.

34. Je třeba zajistit, aby všechny vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže měly ucelený soubor účinných pravomocí. Důležitými prvky jsou hlavní vyšetřovací pravomoci, právo orgánů na ochranu hospodářské soutěže stanovovat priority v oblasti prosazování práva, klíčové rozhodovací pravomoci a potřebné pravomoci k prosazování a ukládání pokut, jež jim umožní vynucovat dodržování vyšetřovacích a rozhodovacích pravomocí.

Zvýšení účinnosti sankcí

a. Pokuty

35. Právo EU neupravuje ani neharmonizuje sankce za porušení antimonopolních pravidel EU. Je na členských státech, aby zajistily účinné, přiměřené a odrazující sankce. Nezávisle na tom, jaké sankce jsou v dané jurisdikci uplatňovány, je obecně uznáváno, že prosazování antimonopolních opatření nemůže být účinné, není-li možné ukládat podnikům odrazující pořádkové či správní pokuty.

36. Neustálá pozornost věnovaná účinnému systému pokut přispěla k dosažení vysoké úrovně dobrovolného sbližování. Mnoho vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže používá podobnou základní metodiku stanovení pokut. Rozdíly však stále existují, pokud jde o základní principy výpočtu pokuty, jako je např. základ použitý pro výpočet základní částky pokuty, a o metodu zohlednění závažnosti a doby trvání porušení pravidel.

37. Problémy však způsobují již základní otázky týkající se potenciálních příjemců rozhodnutí o pokutě a otázky odpovědnosti. V jednom členském státě například není v současnosti možné ukládat podnikům odrazující pořádkové či správní pokuty. Stejně tak není základní pojem „podnik“ použitý pro výpočet pokuty ve všech případech shodný s pojmem podniku podle právních předpisů EU, jak je vykládán soudy EU, což může mít důsledky pro stanovení odpovědnosti mateřské společnosti a hospodářského nástupnictví. Některé vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže navíc nadále nemají pravomoc ukládat pokuty sdružením podniků. V některých členských státech je rovněž odlišným způsobem vykládána a uplatňována

zákonná maximální výše obratu podniku. Na základě uvedených odlišností může dojít k velmi odlišným výsledkům, co se týče pokut, přičemž některé nemusí dosáhnout žádoucího odrazujícího účinku.

38. Aby bylo prosazování antimonopolních pravidel EU jednotnější a účinnější v celé EU, je třeba zajistit, aby všechny vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže měly účinné pravomoci ukládat podnikům nebo sdružením podniků odrazující pokuty. V tomto ohledu je proto důležité zajistit, aby vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže mohly v případě porušení pravidel hospodářské soutěže ukládat podnikům a sdružením podniků účinné pořádkové a správní pokuty, aby existovala základní pravidla ukládání pokut, jež zohledňují závažnost a dobu trvání porušení pravidel a stanoví jednotnou zákonnou maximální výši, a aby mohly být podniků ukládány pokuty dle ustálené judikatury soudů EU, zejména s ohledem na otázky odpovědnosti mateřské společnosti a nástupnictví. V případě veškerých opatření přijatých za tímto účelem bude nutné nalézt správnou rovnováhu mezi zvýšeným sbližováním základních pravidel týkajících se pokut a vhodnou mírou flexibility pro vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže při ukládání pokut v jednotlivých případech.

b. Shovívavost

39. Dobrým příkladem toho, jak Evropská síť pro hospodářskou soutěž dokáže vyvíjet účinné nástroje politiky, je vzorový program shovívavosti Evropské sítě pro hospodářskou soutěž[10]. Vzorový program shovívavosti ukazuje, jak by měl takový program v ideálním případě vypadat. Přiměl téměř všechny členské státy a /nebo vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže k zavedení a vypracování svých vlastních politik shovívavosti. Bylo dosaženo vysoké míry souladu s vzorovým programem shovívavosti a v současnosti probíhají práce k provedení úprav v rámci revize programu z roku 2012.

40. Dobře koncipovaný program shovívavosti je nezbytným nástrojem účinného boje proti nejzávažnějším druhům porušení předpisů, zejména tajné dohody o stanovení ceny a kartelové dohody o rozdělení trhů. Na úrovni EU však neexistuje žádný požadavek na zavedení programu shovívavosti a příkladná úroveň sbližování může být vždy zpochybněna. Je ovšem nezbytné zajistit, aby úspěchy, jichž bylo v rámci programů shovívavosti dosaženo, byly zajištěny.

c. Programy shovívavosti vůči podnikům versus sankce ukládané fyzickým osobám

41. Kromě pokut ukládaných podnikům stanoví většina členských států sankce, které jsou ukládány za porušení práva hospodářské soutěže jednotlivcům. Pokud takové systémy nezajišťují shovívavost vůči zaměstnancům podniků, které zvažují podání žádosti o shovívavost vůči podniku, může to být překážkou jejich spolupráce s orgány EU. Hrozba vyšetřování a sankcí zaměřených na zaměstnance může podniky odradit od podání žádosti o program shovívavosti.

42. V současné době existuje pouze v několika málo jurisdikcích dostatečný počet opatření na ochranu zaměstnanců podniků před jednotlivými sankcemi, jestliže

[10] Viz (http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html).

spolupracují v rámci programu shovívavosti vnitrostátního orgánu na ochranu hospodářské soutěže nebo Evropské komise. Je vhodné zvážit možnosti, jak řešit otázky vzájemného vztahu mezi programy shovívavosti vůči podnikům a sankcemi pro jednotlivce, které existují na úrovni členských států.

4. ZÁVĚR

43. Nařízení č. 1/2003 změnilo postupy prosazování pravidel hospodářské soutěže. Díky výsledkům, jichž dosáhla Komise, Evropská síť pro hospodářskou soutěž a vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže, se prosazování pravidel hospodářské soutěže značně posílilo. Komise v oblasti prosazování pravidel zaznamenala značné úspěchy – vyšetřovala významný počet případů a prováděla šetření v klíčových odvětvích hospodářství. Rovněž poskytla pokyny pro zúčastněné subjekty, vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže a vnitrostátní soudy. V rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž došlo k dynamickému rozvoji úzké spolupráce, která podpořila jednotné uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU v celé EU. Vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže se staly nosným pilířem uplatňování pravidel hospodářské soutěže EU a prosazování pravidel hospodářské soutěže výrazně posílily.

44. Všechny tyto prvky přispěly k účinnému prosazování pravidel hospodářské soutěže EU během uplynulého desetiletí. Hospodářská soutěž přispěla k vytvoření širšího výběru kvalitnějších výrobků a služeb pro spotřebitele za více konkurenční ceny. Hraje klíčovou roli při vytváření podmínek pro zvýšení produktivity a účinnosti evropských podniků, což je klíčovým faktorem k tomu, aby se hospodářství EU stalo konkurenceschopnějším a směřovalo k udržitelnému růstu.

45. Chceme-li ovšem vytvořit skutečnou společnou oblast prosazování práva hospodářské soutěže v EU, je nutné těchto úspěchů dále využít.

46. Za tímto účelem je důležité zejména:

- dále zaručit nezávislost vnitrostátních orgánů na ochranu hospodářské soutěže při výkonu jejich úkolů a zajistit, aby měly dostatečné zdroje,
- zajistit, aby vnitrostátní orgány na ochranu hospodářské soutěže měly k dispozici úplný soubor účinných vyšetřovacích a rozhodovacích pravomocí, a
- zajistit, aby byly ve všech členských státech zavedeny pravomoci ukládat účinné a přiměřené pokuty a vhodně koncipované programy shovívavosti, a zvážit opatření, jež by odstranila překážky pro žadatele o shovívavost vůči podnikům.

Komise dále posoudí, které iniciativy jsou k dosažení těchto cílů nejvhodnější.