EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 29. 11. 2024
COM(2024) 558 final

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU,

o transpozícii smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu

SPRÁVA KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU,

o transpozícii smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu

1. SMERNICA ESHS+: JEJ PÔVOD A CIELE

Cieľom antitrustových pravidiel EÚ je zabezpečiť účinnú hospodársku súťaž na vnútornom trhu. V článku 101 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) sa zakazujú dohody medzi dvoma alebo viacerými spoločnosťami, ktoré obmedzujú hospodársku súťaž, napríklad kartely medzi konkurentmi s cieľom určiť ceny. V článku 102 ZFEÚ sa zakazuje spoločnostiam s dominantným postavením na trhu zneužívať toto postavenie, napríklad poskytovaním nezákonných zliav alebo uplatňovaním predátorskej cenotvorby.

Od roku 2004 majú orgány na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch EÚ (ďalej len „vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže“) na základe nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 ([1]) právomoc uplatňovať antitrustové pravidlá EÚ spolu s Európskou komisiou.

Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže presadzujú antitrustové pravidlá EÚ v úzkej spolupráci v rámci Európskej siete pre hospodársku súťaž (ďalej len „ESHS“). Komisia zvyčajne vyšetruje protisúťažné postupy alebo dohody, ktoré majú vplyv na hospodársku súťaž v troch alebo vo viacerých členských štátoch, alebo v prípadoch, keď je užitočné vytvoriť celoúnijný precedens. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže majú zvyčajne dobrú pozíciu, aby zakročili v prípadoch, keď ide o významný vplyv na hospodársku súťaž na území daného členského štátu ([2]).

Nariadením Rady (ES) č. 1/2003, ktorým sa splnomocňujú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, sa vytvoril decentralizovaný systém presadzovania antitrustových pravidiel EÚ, ale bez bližšieho stanovenia prostriedkov a nástrojov na uplatňovanie týchto pravidiel na vnútroštátnej úrovni. To znamená, že hoci vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže uplatňovali rovnaké hmotnoprávne pravidlá, ich vyšetrovacie a rozhodovacie právomoci podliehali vnútroštátnemu právu.

Komisia po desiatich rokoch skúseností s decentralizovaným systémom presadzovania určila niektoré oblasti, v ktorých bolo potrebné prijať ďalšie opatrenia ([3]). Dňa 22. marca 2017 Komisia navrhla smernicu o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej

---

([1]) Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 zmluvy {Ú. v. ES L 1, 4.1.2003, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj [„nariadenie (ES) č. 1/2003“]}.

([2]) Pozri oddiel 2.1 „Zásady prideľovania právomocí“ oznámenia Komisie o spolupráci v rámci siete orgánov na ochranu hospodárskej súťaže (Ú. v. EÚ C 101, 27.4.2004, s. 43).

([3]) Oznámenie Komisie *Desať rokov presadzovania antitrustových pravidiel podľa nariadenia č. 1/2003: Výsledky a budúce perspektívy*, COM(2014) 453 final, 9. júla 2014.

súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu ([4]).

Dňa 11. decembra 2018 Európsky parlament a Rada riadne prijali smernicu (EÚ) 2019/1 ([5]) (ďalej len „smernica ESHS+“). Jej cieľom bolo zabezpečiť pre vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže: i) základné záruky nezávislosti a zdrojov; ii) dôležité právomoci v oblasti vyšetrovania, rozhodovania a ukladania pokút; iii) programy zhovievavosti a iv) mechanizmy vzájomnej pomoci.

Smernica ESHS+ nadobudla účinnosť 3. februára 2019. Členské štáty mali transponovať smernicu ESHS+ do vnútroštátneho práva do 4. februára 2021.

2. ROZSAH TEJTO SPRÁVY

Podľa článku 35 smernice ESHS+ musí Komisia do 12. decembra 2024 predložiť Európskemu parlamentu a Rade správu o transpozícii a vykonávaní smernice. Ak to bude vhodné, Komisia môže smernicu ESHS+ preskúmať a v prípade potreby predložiť príslušný legislatívny návrh.

Táto správa sa zameriava na spôsob transponovania hlavných ustanovení smernice ESHS+ v tých členských štátoch, ktoré proces transpozície dokončili. Zdôrazňuje hlavné zlepšenia, ktoré priniesla smernica ESHS+ v týchto členských štátoch, a hlavné problémy zistené v súvislosti s transpozíciou smernice. Uvádza sa v nej aj očakávaný vývoj v rámci judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), ktorý môže ďalej formovať určité aspekty smernice ESHS+.

Keďže mnohé členské štáty nedodržali dvojročnú lehotu na transpozíciu, je ešte príliš skoro na podanie správy o tom, ako sa smernica ESHS+ vykonáva, alebo uskutočniť jej zmysluplné preskúmanie.

3. ÚLOHA KOMISIE POČAS PROCESU TRANSPOZÍCIE A PO ŇOM

3.1. Technická pomoc Komisie členským štátom

Krátko po prijatí smernice ESHS+ Komisia zorganizovala stretnutie so všetkými členskými štátmi, aby prediskutovala jej ustanovenia. V nadväznosti na to a počas celého trvania vnútroštátnych legislatívnych procesov Komisia odpovedala na otázky členských štátov týkajúce sa spôsobu výkladu ustanovení smernice ESHS+, diskutovala o možných alternatívach jej transpozície a poskytovala neformálne pripomienky k návrhom vnútroštátnych transpozičných opatrení ([6]).

([4]) COM(2017) 142 final z 22. marca 2017.

([5]) Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1 z 11. decembra 2018 o posilnení právomocí orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v členských štátoch na účely účinnejšieho presadzovania práva a o zabezpečení riadneho fungovania vnútorného trhu [Ú. v. EÚ L 11, 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj („smernica ESHS+“)].

([6]) S Komisiou sa napríklad konzultovalo o súlade systému financovania vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže s požiadavkami na nezávislosť podľa smernice ESHS+ (pozri článok 4 a odôvodnenie 17).

3.2. Konania o nesplnení povinnosti oznámenia transpozičných opatrení

Dvadsaťdva členských štátov nedodržalo dvojročnú lehotu na transpozíciu ([7]). V marci 2021 Komisia začala proti týmto členským štátom konania o nesplnení povinnosti oznámenia transpozičných opatrení. V rokoch 2022 a 2023 Komisia v rámci konaní o nesplnení povinnosti podnikla ďalšie kroky proti členským štátom, ktoré jej ešte neoznámili žiadne transpozičné opatrenia: v septembri 2022 v súvislosti s netransponovaním smernice adresovala odôvodnené stanoviská Estónsku, Luxembursku, Poľsku a Slovinsku; v júli 2023 vydala odôvodnené stanovisko voči Rumunsku a postúpila prípad Estónska Súdnemu dvoru.

Do decembra 2023 transponovali smernicu ESHS+ všetky členské štáty okrem Estónska. Aktuálne prebieha proti Estónsku pred Súdnym dvorom konanie o nesplnení povinnosti z dôvodu netransponovania ([8]).

3.3. Hodnotenie dodržiavania transpozičných opatrení Komisiou

Komisia v súlade so svojimi usmerneniami pre lepšiu právnu reguláciu ([9]) monitorovala transpozíciu smernice ESHS+ v členských štátoch prostredníctvom hodnotenia úplnosti a dodržiavania vnútroštátnych transpozičných opatrení.

4. HLAVNÉ USTANOVENIA SMERNICE ESHS+ A JEJ TRANSPOZÍCIA

4.1. Nezávislosť a zdroje

V kapitole III smernice ESHS+ sa zabezpečuje, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali pri presadzovaní antitrustových pravidiel EÚ potrebné záruky nezávislosti a zdroje, ktoré potrebujú na výkon svojej práce, čo sú predpoklady účinného presadzovania antitrustových pravidiel EÚ.

V článku 4 sa zavádza minimálny súbor záruk nezávislosti pre vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže. Členské štáty môžu stanoviť ďalšie záruky nezávislosti. Smernicou sa predpokladá operačná nezávislosť, čo znamená nezávislosť pri výkone ich povinností a právomocí (pozri odôvodnenia 17, 18 a 22). Členské štáty by mali zabezpečiť, aby zamestnanci vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže nevyhľadávali ani neprijímali pokyny od vlády alebo akéhokoľvek iného verejného alebo súkromného subjektu a aby sa zdržali konania, ktoré je nezlučiteľné s ich povinnosťami a právomocami; osoby prijímajúce rozhodnutia nemôžu byť odvolané z dôvodov súvisiacich s riadnym výkonom ich povinností a právomocí a musia byť vyberané, prijímané alebo vymenúvané na základe jasných a transparentných postupov. Napokon, vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže by mali mať právomoc stanoviť svoje priority v plnom rozsahu a mať možnosť zamietnuť formálne sťažnosti z dôvodov poradia dôležitosti.

V článku 5 sa zavádza požiadavka, aby členské štáty i) zabezpečili, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali ľudské, finančné, technické a technologické

([7]) Iba Dánsko, Holandsko, Litva, Maďarsko a Nemecko oznámili Komisii svoje vnútroštátne transpozičné opatrenia do 4. februára 2021 (alebo krátko po tomto dátume), ako sa vyžaduje v článku 34 smernice o ESHS+.

([8]) Pozri vec C-577/23 Komisia/Estónsko (smernica ESHS+).

([9]) SWD(2021) 305 final, dostupné na adrese https://commission.europa.eu/document/download/d0bbd77f-bee5-4ee5-b5c4-6110c7605476_en?filename=swd2021_305_en.pdf, strany 39 a 40.

zdroje potrebné na vykonávanie svojich hlavných úloh podľa antitrustových pravidiel EÚ, a ii) udelili týmto orgánom nezávislosť pri čerpaní vyčleneného rozpočtu na tieto úlohy. V odôvodnení 17 sa uvádza, že pokuty uložené vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže za porušenie antitrustových pravidiel EÚ by sa nemali použiť na priame financovanie týchto orgánov. Tým sa zabezpečí ich nestrannosť.

Takmer všetky členské štáty majú v súčasnosti vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch minimálny súbor záruk nezávislosti požadovaných smernicou o ESHS+ vrátane výslovného ustanovenia, ktoré zaručuje operačnú nezávislosť vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže. Prevažná väčšina členských štátov takisto zaručuje, že vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže by mali mať dostatočné zdroje na vykonávanie svojich úloh. Vo vnútroštátnych právnych predpisoch existuje buď výslovná záruka, alebo záruka implicitná, pretože vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže môžu ovplyvňovať zdroje, ktoré majú k dispozícii v procese prideľovania rozpočtových prostriedkov. Ostatné vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sa financujú najmä z vlastných zdrojov prostredníctvom povinných príspevkov od podnikov.

Transpozícia tejto kapitoly smernice o ESHS+ posilnila nezávislosť vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže vo väčšine členských štátov. To sa dosiahlo prijatím výslovných ustanovení, ktoré zaručujú ich operačnú a rozpočtovú nezávislosť, odstránením predchádzajúcich ministerských kontrol, zavedením nových pravidiel na predchádzanie konfliktom záujmov, zvýšením ochrany ich rozhodovacích orgánov pred neoprávneným odvolaním a zavedením jasných kritérií výberu týchto rozhodovacích orgánov. Významným zlepšením v niektorých členských štátoch je aj právomoc stanoviť priority pri presadzovaní práva a zamietnuť formálne sťažnosti z dôvodov poradia dôležitosti.

Niektoré členské štáty prijali výslovné ustanovenia, ktoré stanovujú, že vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže by mal mať dostatočné zdroje na vykonávanie svojich úloh. V niekoľkých členských štátoch získal vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže po transpozícii smernice dodatočné zdroje z hľadiska svojho rozpočtu alebo personálu.

Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch vnútroštátne právne predpisy umožňujú vládnym úradníkom zúčastňovať sa na konaniach vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže.

V jednom členskom štáte sa ochrana požadovaná podľa článku 4 ods. 3 smernice proti neoprávnenému odvolaniu pracovníkov s rozhodovacími právomocami nevzťahuje na všetkých pracovníkov vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže s rozhodovacími právomocami. Okrem toho vo viacerých členských štátoch vnútroštátne právne predpisy jasne nedefinujú prípustné dôvody na odvolanie, a najmä to, čo predstavuje „závažné pochybenie“, ktoré by mohlo viesť k odvolaniu. Jeden členský štát stanovil aj ďalší dôvod odvolania nad rámec dôvodov stanovených v smernici.

V niekoľkých členských štátoch chýba transparentný postup vymenovania a jasné kritériá výberu osôb s rozhodovacími právomocami v rámci vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže.

V jednom členskom štáte nemá vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže výslovnú právomoc zamietnuť formálne sťažnosti z dôvodov poradia dôležitosti.

V niekoľkých členských štátoch neexistujú záruky, že vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže budú mať k dispozícii dostatočné zdroje.

Napokon, v niekoľkých členských štátoch podliehajú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže pri čerpaní prideleného rozpočtu určitému schváleniu vládou.

4.2. Vyšetrovacie a rozhodovacie právomoci

V kapitole IV smernice ESHS+ sa stanovujú minimálne účinné právomoci, ktoré musia mať vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže na vyšetrovanie a prijímanie rozhodnutí. Cieľom je zabezpečiť, aby vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže nebolo znemožnené účinne ukončiť porušovanie antitrustových pravidiel EÚ z dôvodu nedostatku takýchto právomocí alebo obmedzenia ich rozsahu.

Článkami 6 až 9 sa zabezpečuje, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali účinné vyšetrovacie nástroje. Podľa článkov 6 a 7 majú orgány právomoc vykonávať neohlásené inšpekcie v prevádzkových a neprevádzkových priestoroch. Podľa článku 8 majú právomoc vydávať žiadosti o informácie a podľa článku 9 majú právomoc predvolať na vypočúvanie zástupcov podnikov, zástupcov právnických osôb iných ako podniky a fyzické osoby.

V článkoch 10 až 12 sa zavádza minimálny súbor rozhodovacích právomocí, ktoré by mali mať vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže. Podľa článku 10 majú tieto orgány právomoc zistiť porušenie, požadovať od podniku, aby ho ukončil, a uložiť štrukturálne a behaviorálne nápravné opatrenia. Môžu takisto zistiť, že porušenie nastalo v minulosti. Podľa článku 11 majú právomoc prijímať dočasné opatrenia z vlastnej iniciatívy (*ex officio*). Podľa článku 12 môžu prijímať záväzky podnikov.

Pokiaľ ide o vyšetrovacie právomoci, takmer všetky členské štáty zosúladili svoje vnútroštátne právne predpisy so smernicou. V niektorých členských štátoch to viedlo k zavedeniu nových právomocí, ako je právomoc vykonávať inšpekcie v neprevádzkových priestoroch, vykonávať inšpekcie s pomocou polície, pokračovať v inšpekcii vo vlastných alebo určených priestoroch, zasielať žiadosti o informácie iným právnickým a fyzickým osobám a predvolávať príslušné osoby na vypočúvanie. Niektoré členské štáty prekročili minimálne požiadavky stanovené v smernici tým, že vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže udelili právomoc klásť otázky počas inšpekcií v neprevádzkových priestoroch a zapečatiť takéto priestory a príslušnú dokumentáciu.

V niekoľkých členských štátoch však z hodnotenia dodržiavania vyplývajú určité obmedzenia právomoci vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže vykonávať neohlásené inšpekcie v prevádzkových a neprevádzkových priestoroch. Obmedzenie najčastejšie spočíva v tom, že od orgánu sa vyžaduje, aby dodržiaval právne normy, ktoré nie sú v súlade s normami stanovenými v smernici. Určité obmedzenia boli identifikované aj v súvislosti s právomocou vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže prehľadávať a kopírovať elektronické dokumenty v prevádzkových priestoroch a pokračovať v inšpekcii vo vlastných alebo určených priestoroch. Nie všetky členské štáty transponovali predchádzajúce povolenie súdu, ktoré sa vyžaduje v smernici o ESHS+ pre inšpekcie v neprevádzkových priestoroch.

Okrem toho v niekoľkých členských štátoch je vnútroštátnemu orgánu na ochranu hospodárskej súťaže zakázané požadovať informácie od iných fyzických a právnických osôb.

V niekoľkých ďalších prípadoch je vnútroštátnemu orgánu na ochranu hospodárskej súťaže zakázané predvolať na vypočúvanie zástupcov iných právnických a/alebo fyzických osôb.

Pokiaľ ide o rozhodovacie právomoci, všetky členské štáty majú v súčasnosti vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch minimálny súbor právomocí, ktoré predpokladá smernica ESHS+. V niektorých členských štátoch, v ktorých vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže ešte nemal právomoc ukladať behaviorálne a štrukturálne nápravné opatrenia, a v niekoľkých členských štátoch, v ktorých vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže predtým nemohli prijímať dočasné opatrenia z vlastnej iniciatívy, sa dosiahli významné zlepšenia. V niekoľkých členských štátoch bol v rámci postupu pre rozhodnutia o záväzkoch zavedený test trhu. Niektoré členské štáty využili transpozíciu smernice ESHS+ na to, aby splnomocnili svoj vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže na prijímanie rozhodnutí o urovnaní, hoci na túto právomoc sa smernica nevzťahuje.

Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch sa od vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže vyžaduje, aby preukázal „oprávnený záujem“ na zistenie porušenia, ku ktorému došlo v minulosti, čo je požiadavka, ktorá sa v smernici o ESHS+ nestanovuje.

4.3. Pokuty a pravidelné penále

Podľa kapitoly V smernice ESHS+ môžu vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže ukladať podnikom odrádzajúce pokuty.

V článku 13 sa stanovuje, že vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže môžu ukladať pokuty vo svojich vlastných správnych konaniach alebo žiadať o uloženie pokút v iných ako trestných súdnych konaniach proti podnikom za porušenie antitrustových pravidiel EÚ. Zabezpečuje takisto, aby mohli ukladať pokuty za nedodržanie vyšetrovacích úkonov alebo rozhodnutí.

V článku 14 sa zavádzajú základné parametre, ktoré by mali vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže zohľadniť pri určovaní výšky pokuty. Stanovuje sa aj možnosť ukladať pokuty združeniam podnikov na základe obratu ich členov. V článku 15 sa stanovuje spoločný minimálny základ pre maximálnu zákonnú pokutu, ktorú možno uložiť za porušenie antitrustových pravidiel EÚ. Členské štáty však majú možnosť stanoviť vyššie maximálne právne prípustné pokuty.

V článku 16 sa stanovuje právomoc ukladať pravidelné penále na zabezpečenie dodržiavania vyšetrovacích úkonov a rozhodnutí.

Po transpozícii smernice o ESHS+ majú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže takmer vo všetkých členských štátoch právomoc ukladať účinné, primerané a odrádzajúce pokuty, ako aj pravidelné penále podnikom a združeniam podnikov.

Podstatné zlepšenie sa dosiahlo v niekoľkých členských štátoch, v ktorých vykonávanie smernice ESHS+ viedlo k významným zmenám v systéme presadzovania. Dva členské štáty prešli od čisto trestnoprávneho systému vymáhania práva k zmiešanému občianskoprávnemu a trestnoprávnemu systému, v ktorom pokuty môže teraz ukladať alebo potvrdzovať aj občianskoprávny súd. Ďalšie dva členské štáty, ktoré už mali systém presadzovania, ktorý bol v súlade so smernicou, využili príležitosť na zefektívnenie svojho systému: v jednom členskom štáte sa vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže

už nemusí obracať na súd, ale môže ukladať pokuty v rámci vlastného správneho konania; v inom členskom štáte, vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže už nemusí postupovať podľa trestného práva, aby uložil podnikom pokuty.

Okrem toho niektoré členské štáty zvýšili maximálne výšky pokút, zatiaľ čo iné umožnili ukladať pokuty za procesné porušenia. V inom členskom štáte bol zavedený pojem „podnik“, pričom je v ňom teraz možné ukladať pokuty materským spoločnostiam a právnym nástupcom. V ostatných členských štátoch majú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže právomoc ukladať pokuty združeniam podnikov na základe obratu ich členov a zaviazať združenie, aby od svojich členov žiadalo príspevky na pokrytie pokuty.

Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch pretrvávajú určité obmedzenia, keď vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže nemôžu ukladať procesné pokuty za nedodržanie vyšetrovacích úkonov a/alebo rozhodnutí alebo môžu takéto pokuty ukladať len za určité druhy nedodržania. Okrem toho v jednom členskom štáte by vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže musel najprv vyvodiť zodpovednosť voči fyzickej osobe vo vedúcej pozícii a až potom uložiť podniku pokutu za toto porušenie. V inom členskom štáte nie je maximálna výška pokuty, ktorú môže vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže uložiť za porušenie antitrustových pravidiel EÚ, v súlade s požiadavkami smernice ESHS+.

4.4. Zhovievavosť

V kapitole VI smernice ESHS+ sa stanovujú harmonizované pravidlá pre vnútroštátne programy zhovievavosti. Programy zhovievavosti sú kľúčovým nástrojom pri odhaľovaní kartelov. Cieľom je zvýšenie právnej istoty pre podniky, ktoré chcú požiadať o zhovievavosť, čím sa pre ne zabezpečia stimuly na spoluprácu s Komisiou a s vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže prostredníctvom zmiernenia rozdielov medzi programami zhovievavosti uplatňovanými v jednotlivých členských štátoch.

V článku 17 sa stanovujú jednotné podmienky pre udelenie oslobodenia od pokút podnikom, ktoré zverejnia svoju účasť na tajných karteloch. V článku 18 sa stanovujú podmienky zníženia pokút pre podniky, ktoré nespĺňajú podmienky úplného oslobodenia, ale poskytnú dôkazy, ktoré majú významnú pridanú hodnotu pri dokazovaní existencie tajného kartelu. V článku 19 sú podrobne uvedené všeobecné podmienky, ktoré musí splniť každý žiadateľ, ktorý žiada o zhovievavosť, pričom sa zabezpečí jeho plná spolupráca a ukončenie jeho účasti na karteli. V článku 20 sa stanovujú jednotné pravidlá týkajúce sa formy, predkladania a jazyka vyhlásení v rámci programu zhovievavosti.

Článkom 21 sa zavádzajú harmonizované pravidlá pre „rezerváciu poradia“ v prípade žiadostí o oslobodenie od pokút. Tieto skrátené žiadosti o oslobodenie od pokút umožňujú podnikom získať miesto v poradí žiadateľov o zhovievavosť, kým zhromaždia dostatok informácií a dôkazov na to, aby mohli byť oslobodené od pokút. Článkom 22 sa zavádza zjednodušený systém súhrnných žiadostí. Umožňuje žiadateľom, ktorí požiadali Komisiu o zhovievavosť, predložiť súhrnné žiadosti vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže v súvislosti s tým istým tajným kartelom.

Napokon článkom 23 sa zavádza ochrana pred správnymi a trestnoprávnymi sankciami pre súčasných a bývalých zamestnancov žiadateľov o oslobodenie od pokuty za predpokladu, že sú splnené určité podmienky.

Všetky členské štáty majú v súčasnosti zavedené programy zhovievavosti, ktoré sa riadia jednotnými pravidlami a postupmi. Transpozícia smernice ESHS+ viedla k zavedeniu administratívnych programov zhovievavosti v dvoch členských štátoch. V ostatných členských štátoch sú programy zhovievavosti kodifikované v primárnych alebo sekundárnych právnych predpisoch. Vo všeobecnosti transpozícia viedla k väčšej harmonizácii programov zhovievavosti v celej EÚ. V niektorých členských štátoch si transpozícia vyžiadala aj zavedenie rezervácie poradia a súhrnných žiadostí. Iné členské štáty zaviedli ochranu pred trestnoprávnymi sankciami pre zamestnancov žiadateľov o oslobodenie od pokuty.

Všetky členské štáty zaviedli základné ustanovenia smernice ESHS+ o zhovievavosti. Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch sa vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže nebráni, aby od podnikov požadovali ďalšie informácie po predložení súhrnnej žiadosti a/alebo sa od nich nevyžaduje, aby len za výnimočných okolností požadovali úplnú žiadosť predtým, ako Komisia prijme rozhodnutie o tom, či sa bude prípadom zaoberať.

V niekoľkých členských štátoch ochrana pred správnymi a/alebo trestnoprávnymi sankciami pre zamestnancov žiadateľov o oslobodenie od pokuty buď nie je stanovená vo vnútroštátnom práve, alebo by si navyše vyžadovala, aby zamestnanec predložil individuálnu žiadosť o oslobodenie od pokuty. V inom členskom štáte vnútroštátne právo poskytuje prokurátorovi širokú diskrečnú právomoc rozhodnúť, či bude tieto osoby stíhať alebo sankcionovať.

Súvisiacim problémom je, že viaceré členské štáty výslovne nevyžadujú, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže zabezpečili potrebné kontakty medzi príslušnými orgánmi zodpovednými za stíhanie alebo sankčnými orgánmi v ich členských štátoch a orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže iných členských štátov s cieľom zaručiť, že zamestnanci žiadateľov o oslobodenie od pokuty sú chránení pred správnymi a/alebo trestnoprávnymi sankciami v cezhraničných situáciách.

4.5. Vzájomná pomoc

V kapitole VII smernice ESHS+ sa zavádzajú harmonizované pravidlá, ktoré uľahčujú vzájomnú pomoc vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže. Tieto mechanizmy vzájomnej pomoci umožňujú vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže účinne presadzovať právo hospodárskej súťaže za ich hranicami, čím umožňujú, aby decentralizovaný systém presadzovania antitrustových pravidiel EÚ fungoval ako súdržný celok.

V článku 24 sa povoľuje úradníkom vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže zúčastňovať sa na inšpekciách a vypočúvaniach, ktoré v ich mene vykonáva iný vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže, a v rámci nich poskytovať pomoc. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sú takisto oprávnené využívať svoje vyšetrovacie právomoci na zistenie nedodržiavania opatrení a rozhodnutí prijatých inými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže. Podľa článkov 25 a 26 sa vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže môžu navzájom požiadať o oznamovanie dokumentov a výkon rozhodnutí v ich mene, a to prostredníctvom jednotného exekučného titulu.

V článkoch 27 a 28 sa stanovujú všeobecné zásady spolupráce, napríklad pokiaľ ide o rozhodné právo, obsah jednotného exekučného titulu, jazykové požiadavky, pokrytie

nákladov, možnosť odmietnuť pomoc a riešenie sporov týkajúcich sa žiadostí o vzájomnú pomoc.

Smernicou ESHS+ sa posilňuje spolupráca medzi vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže. Týmto orgánom poskytla novú právomoc využívať svoje vyšetrovacie úkony na zistenie nedodržiavania vyšetrovacích úkonov a rozhodnutí prijatých inými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže. Zaviedla aj „jednotný exekučný titul“, ktorý teraz vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže uľahčuje oznamovanie alebo presadzovanie ich aktov v iných členských štátoch.

Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niekoľkých členských štátoch nie sú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže výslovne oprávnené používať vyšetrovacie úkony na overenie dodržiavania vyšetrovacích úkonov a rozhodnutí prijatých inými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, ani žiadať o takúto vzájomnú pomoc, ani si vymieňať informácie zhromaždené v tejto súvislosti, ktoré by sa použili ako dôkaz v ich konaniach na presadzovanie práva.

Vo viacerých členských štátoch buď neexistuje výslovná právomoc žiadať o oznámenie aktov alebo výkon rozhodnutí iných vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže, alebo táto právomoc podlieha prísnejším podmienkam, ako sú podmienky stanovené v smernici. Napokon, niekoľko členských štátov nevylučuje možnosť uplatnenia vnútroštátnych premlčacích lehôt na rozhodnutia o pokutách prijaté inými vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, čo by mohlo týmto orgánom zabrániť v poskytovaní požadovanej vzájomnej pomoci.

4.6. Premlčacie lehoty

Kapitola VIII smernice ESHS+ obsahuje pravidlá o premlčacích lehotách na ukladanie pokút a pravidelných penále vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže.

Podľa článku 29 ods. 1 sa vnútroštátne premlčacie lehoty musia pozastaviť alebo prerušiť počas konania na presadzovanie práva v súvislosti s tým istým porušením antitrustových pravidiel EÚ iným vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže alebo Komisiou. Tým sa zabezpečí, aby systém paralelných právomocí v rámci ESHS fungoval účinne a aby sa iným vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže nebránilo v následnom vyšetrovaní príslušného správania alebo v prijímaní rozhodnutí.

V článku 29 ods. 2 sa od členských štátov vyžaduje, aby zabezpečili pozastavenie alebo prerušenie plynutia premlčacích lehôt počas súdneho preskúmania rozhodnutí o uložení pokuty ich vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže. Tým sa zabráni tomu, aby zdĺhavé odvolacie konania ovplyvnili právomoc vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže ukladať pokuty alebo pravidelné penále.

Významným zlepšením, ktoré priniesla smernica ESHS+, je, že všetky členské štáty majú teraz pravidlo, ktorým sa zabezpečuje, že vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže nie sú po uplynutí príslušnej lehoty zbavené možnosti ukladania pokút a pravidelných penále, ak Komisia alebo iný vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže rieši rovnaké porušenie.

Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niekoľkých vnútroštátnych právnych predpisoch nie je jednoznačné, či sa pozastavenie alebo prerušenie vzťahuje na všetky podniky zapojené do porušenia. Inými vnútroštátnymi právnymi predpismi sa umožňuje,

aby pozastavenie alebo prerušenie bolo podmienené vykonaním určitých krokov (napríklad formálnym začatím konania).

4.7. Všeobecné ustanovenia

Kapitola IX smernice ESHS+ obsahuje všeobecné ustanovenia týkajúce sa úlohy vnútroštátnych správnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže pred vnútroštátnymi súdmi, prístupu strán k spisom, obmedzení prístupu k informáciám a ich využívania a prípustnosti dôkazov pred vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže.

V článku 30 sa zabezpečuje, aby vnútroštátne správne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali právomoc podať žalobu a/alebo obhajobu pred vnútroštátnymi súdmi.

Cieľom článku 31 je obmedziť používanie určitých kategórií informácií, ktoré podniky predkladajú vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže počas konania na presadzovanie práva. Zvýšením právnej istoty v súvislosti s ochranou týchto informácií sa smernica ESHS+ snaží zabezpečiť účinnosť postupov presadzovania práva a programov zhovievavosti a urovnania.

V článku 31 ods. 2 sa stanovuje všeobecná povinnosť zachovávať služobné tajomstvo pre vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže a ich zamestnancov. V článku 31 ods. 3 sa obmedzuje prístup k vyhláseniam v rámci programu zhovievavosti a podaniam v rámci konania o urovnaní vo všetkých príslušných konaniach, v ktorých sa tieto dokumenty môžu ocitnúť, napríklad v trestnom konaní, keď sú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže povinné odovzdať svoje spisy prokurátorovi. V článku 31 ods. 4 sa obmedzuje spôsob, akým môžu strany, ktoré získali prístup k spisu konania na presadzovanie práva vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže, používať informácie z vyhlásení v rámci programu zhovievavosti a podaní v rámci konania o urovnaní. V článku 31 ods. 5 sa zakazuje stranám používať určité kategórie informácií v konaniach pred vnútroštátnymi súdmi, kým vnútroštátny orgán na ochranu hospodárskej súťaže nezačne konanie na presadzovanie práva. Napokon, v článku 31 ods. 6 sa stanovujú osobitné podmienky výmeny vyhlásení v rámci programu zhovievavosti medzi vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže.

V článku 32 sa zabezpečuje, že všetky druhy dôkazov sú prípustné ako dôkazy pred vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže bez ohľadu na ich formu a nosič, na ktorom sú uložené.

Po transpozícii smernice o ESHS+ majú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže vo všetkých členských štátoch právomoc podávať a/alebo obhajovať svoje veci na vnútroštátnych súdoch. Z hodnotenia dodržiavania však vyplýva, že v niektorých členských štátoch nemajú vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže právo odvolať sa proti zamietnutiu udelenia predchádzajúceho povolenia na inšpekcie vnútroštátnym súdnym orgánom.

Vo všetkých členských štátoch sa na vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže a ich zamestnancov vzťahuje povinnosť zachovávať služobné tajomstvo. Okrem toho všetky členské štáty vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch stanovujú určité obmedzenia používania určitých kategórií informácií, najmä vyhlásení v rámci programu zhovievavosti a podaní v rámci konania o urovnaní.

Hodnotenia dodržiavania však vykazujú určité obmedzenia. V prevažnej väčšine členských štátov sa vnútroštátnym právom neobmedzuje prístup k vyhláseniam v rámci programu zhovievavosti a podaniam v rámci konania o urovnaní vo všetkých príslušných konaniach, v ktorých sa tieto dokumenty môžu ocitnúť. V niekoľkých členských štátoch nie je použitie informácií získaných z vyhlásení v rámci programu zhovievavosti a podaní v rámci konania o urovnaní prostredníctvom prístupu k spisom výslovne obmedzené na osobitné okolnosti opísané v smernici ESHS+. Okrem toho v niektorých členských štátoch obmedzenie týkajúce sa používania určitých kategórií informácií počas konania na presadzovanie práva vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže buď nie je stanovené, alebo sa nevzťahuje na všetky vnútroštátne súdne konania.

Vo všetkých členských štátoch sú všetky druhy dôkazov prípustné ako dôkazy pred vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže bez ohľadu na ich formu a médium, na ktorom sú uchovávané.

5. OČAKÁVANÝ VÝVOJ JUDIKATÚRY TÝKAJÚCEJ SA SMERNICE ESHS+

Po prijatí smernice ESHS+ bolo na Súdnom dvore podaných niekoľko návrhov na začatie prejudiciálneho konania týkajúcich sa povinností vyplývajúcich zo smernice ESHS+.

Vec C-2/23, FL und KM Baugesellschaft a S je žiadosťou Rakúska o usmernenie, či vnútroštátne právne predpisy umožňujú žalobcom v trestnom konaní prístup k vyhláseniam v rámci programu zhovievavosti a podaniam v rámci konania o urovnaní a ich použitie. Očakáva sa, že rozsudok Súdneho dvora poskytne usmernenie k ochrane vyhlásení v rámci programu zhovievavosti a podaní v rámci konania o urovnaní (článok 31 ods. 3) v kontexte spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže a inými regulačnými orgánmi alebo orgánmi zodpovednými za stíhanie.

Spojené veci C-258/23 až C260/23, Imagens Médicas Integradas/Iní, ako aj veci C-132/24, Apap/Iní, a C-195/24, Blueotter/Iní, sú žiadosťami Portugalska o usmernenie, či možno počas inšpekcie v prevádzkových priestoroch zaistiť e-mailovú korešpondenciu bez predchádzajúceho súdneho povolenia. Vec C-619/23, Ronos, je žiadosťou Bulharska o usmernenie, či by ústavné záruky mohli obmedziť právomoc prehľadávať četovú korešpondenciu v aplikácii na prenosnom počítači nájdenom počas inšpekcie v prevádzkových priestoroch. Očakáva sa, že tieto rozhodnutia Súdneho dvora poskytnú objasnenia týkajúce sa inšpekčných právomocí (článok 6), prípustnosti dôkazov (článok 32) a povinnosti členských štátov navrhnúť procesné záruky tak, aby sa dosiahla rovnováha medzi základnými právami podnikov a povinnosťou zabezpečiť účinné presadzovanie antitrustových pravidiel EÚ (odôvodnenie 14).

Vec C-511/23, Caronte & Tourist SpA, je žiadosťou Talianska o usmernenie, či sú lehoty na predbežné vyšetrovanie sťažností vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže zlučiteľné s účinným presadzovaním antitrustových pravidiel EÚ. Rozhodnutie Súdneho dvora sa môže týkať aj vplyvu, ktorý by takéto lehoty mohli mať na právomoc vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže stanoviť priority pri presadzovaní práva (článok 4 ods. 5).

Napokon, vec C-588/24 Imballaggi Piemontesi je žiadosťou Talianska o usmernenie, či je vnútroštátne ustanovenie, ktoré umožňuje orgánu na ochranu hospodárskej súťaže za určitých podmienok a na základe podloženého odôvodnenia predĺžiť lehoty, v ktorých sa musí ukončiť konanie na presadzovanie práva, v súlade s povinnosťou uskutočňovať konania v primeranej lehote (článok 3 ods. 3).

6. ZÁVER

Cieľom smernice ESHS+ je posilniť postavenie vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže, aby boli účinnejšími vykonávateľmi antitrustových pravidiel EÚ, a to zavedením minimálneho súboru záruk nezávislosti, právomocí v oblasti vyšetrovania, rozhodovania a ukladania pokút, harmonizáciou programov zhovievavosti a posilnením spolupráce medzi vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže. Smernicou ESHS+ sa tak dopĺňa decentralizovaný systém presadzovania zavedený nariadením (ES) č. 1/2003, ktorým sa vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže splnomocnili na presadzovanie antitrustových pravidiel EÚ bez toho, aby im boli udelené harmonizované právomoci v oblasti presadzovania.

Všetky členské štáty okrem jedného transponovali hlavné ustanovenia smernice, hoci väčšina z nich tak urobila s oneskorením.

Komisia bude naďalej posudzovať a monitorovať dodržiavanie smernice ESHS+ členskými štátmi a prijme vhodné opatrenia vrátane prípadných konaní o nesplnení povinnosti s cieľom zabezpečiť jej úplnú a správnu transpozíciu v celej EÚ. Komisia bude aj naďalej monitorovať vývoj v členských štátoch v tejto oblasti s cieľom preskúmať smernicu ESHS+, keď sa nazbiera dostatok skúseností z uplatňovania nových pravidiel.