EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 29.11.2024
COM(2024) 558 final

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu

ZPRÁVA KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

o provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu

1. SMĚRNICE ECN+: JEJÍ VZNIK A CÍLE

Cílem antimonopolních pravidel EU je zajistit účinnou hospodářskou soutěž na vnitřním trhu. Článek 101 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) zakazuje dohody mezi dvěma nebo více společnostmi, které omezují hospodářskou soutěž, jako jsou kartely mezi konkurenty za účelem stanovení cen. Článek 102 SFEU zakazuje podnikům s dominantním postavením na trhu zneužívat tohoto postavení, například poskytováním nezákonných slev nebo uplatňováním predátorských cen.

Od roku 2004 mají orgány pro hospodářskou soutěž v členských státech EU (dále jen „vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž“) na základě nařízení Rady (ES) č. 1/2003([1]) pravomoc uplatňovat antimonopolní pravidla EU společně s Evropskou komisí.

Komise a vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž prosazují antimonopolní pravidla EU v úzké spolupráci v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž („síť ECN“). Komise obvykle šetří praktiky narušující hospodářskou soutěž nebo dohody ovlivňující hospodářskou soutěž ve třech či více členských státech nebo v případě, je-li to vhodné ke stanovení celounijního precedentu. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mají obvykle dobré předpoklady k tomu, aby jednaly v případech, kdy je hospodářská soutěž podstatně narušena na jejich území([2]).

Nařízením Rady (ES) č. 1/2003 byl vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž svěřen výkon pravomocí a byl vytvořen decentralizovaný systém prosazování antimonopolních pravidel EU, aniž by byly stanoveny podrobné prostředky a nástroje pro uplatňování těchto pravidel na vnitrostátní úrovni. To znamená, že ačkoli vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž uplatňovaly stejná hmotněprávní pravidla, jejich vyšetřovací a rozhodovací pravomoci podléhaly vnitrostátnímu právu.

Komise po desetiletí zkušeností s decentralizovaným systémem prosazování identifikovala některé oblasti, které je třeba zdokonalit([3]). Dne 22. března 2017 navrhla Komise směrnici

([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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj („nařízení (ES) č. 1/2003“).

([2]) Viz oddíl 2.1 „Zásady přidělování“ oznámení Komise o spolupráci v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž, Úř. věst. C 101, 27.4.2004, s. 43.

([3]) Sdělení Komise *Deset let prosazování antimonopolních pravidel podle nařízení č. 1/2003 – výsledky a výhledy do budoucna*, COM(2014) 453 final, 9. července 2014.

o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu([4]).

Dne 11. prosince 2018 Evropský parlament a Rada řádně přijaly směrnici (EU) 2019/1([5]) (dále jen „směrnice ECN+“). Jejím cílem bylo zajistit, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly: i) základní záruky nezávislosti a zdroje; ii) základní vyšetřovací a rozhodovací pravomoci a pravomoci ukládat pokuty; iii) programy shovívavosti; a iv) mechanismy vzájemné pomoci.

Směrnice ECN+ vstoupila v platnost dne 3. února 2019. Členské státy měly povinnost směrnici ECN+ provést ve vnitrostátním právu do 4. února 2021.

2. PŘEDMĚT TÉTO ZPRÁVY

Podle článku 35 směrnice ECN+ je Komise povinna do 12. prosince 2024 předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o provedení a uplatňování směrnice. Komise může v příslušných případech směrnici ECN+ přezkoumat a v případě potřeby předložit legislativní návrh.

Tato zpráva se zaměřuje na to, jak byla hlavní ustanovení směrnice ECN+ provedena v těch členských státech, které proces provádění dokončily. Zdůrazňuje hlavní zlepšení, která směrnice ECN+ v těchto členských státech přinesla, a hlavní problémy zjištěné při provádění směrnice. Uvádí také podrobnosti o očekávaném vývoji judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), který může některé aspekty směrnice ECN+ dále ovlivnit.

Vzhledem k tomu, že mnoho členských států nedodrželo dvouletou lhůtu pro provedení směrnice, stále ještě není možné podat zprávu o tom, jak byla směrnice ECN+ provedena, nebo provést její smysluplný přezkum.

3. ÚLOHA KOMISE BĚHEM PROCESU PROVÁDĚNÍ A PO NĚM

3.1 Technická pomoc Komise členským státům

Krátce po přijetí směrnice ECN+ uspořádala Komise schůzku se všemi členskými státy, na které se projednávala ustanovení směrnice. V návaznosti na ni a v průběhu celého vnitrostátního legislativního procesu Komise odpovídala na dotazy členských států ohledně výkladu ustanovení směrnice ESN+, diskutovala o možných variantách jejího provedení a poskytovala neformální připomínky k návrhům vnitrostátních prováděcích opatření([6]).

([4]) COM(2017) 142 final ze dne 22. března 2017.

([5]) Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1 ze dne 11. prosince 2018 o posílení postavení orgánů pro hospodářskou soutěž v členských státech tak, aby mohly účinněji prosazovat pravidla, a o zajištění řádného fungování vnitřního trhu, Úř. věst. L 11, 14.1.2019, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj („směrnice ECN+“).

([6]) Komise byla například konzultována ohledně souladu systému financování vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž s požadavky na nezávislost podle směrnice ESN+ (viz článek 4 a 17. bod odůvodnění).

3.2 Porušení v souvislosti s nesdělením prováděcích opatření

Dvacet dva členských států nedodrželo dvouletou lhůtu pro provedení([7]). V březnu 2021 zahájila Komise proti těmto členským státům řízení o nesplnění povinnosti z důvodu nesdělení prováděcích opatření. V letech 2022 a 2023 podnikla Komise další kroky v řízení o nesplnění povinnosti proti členským státům, které jí dosud neoznámily žádná prováděcí opatření: v září 2022 adresovala odůvodněná stanoviska ve věci neprovedení Estonsku, Lucembursku, Polsku a Slovinsku; v červenci 2023 vydala odůvodněné stanovisko proti Rumunsku a v případě Estonska předložila záležitost Soudnímu dvoru EU.

Do prosince 2023 provedly směrnici ECN+ všechny členské státy s výjimkou Estonska. Řízení před Soudním dvorem EU o nesplnění povinnosti proti Estonsku ve věci neprovedení směrnice probíhá([8]).

3.3 Posouzení souladu prováděcích opatření ze strany Komise

V souladu se svými pokyny pro zlepšování právní úpravy([9]) Komise sledovala provádění směrnice ECN+ v členských státech tím, že posuzovala soulad úplnosti i soulad vnitrostátních prováděcích opatření.

4. HLAVNÍ USTANOVENÍ SMĚRNICE ECN+ A PROVEDENÍ

4.1 Nezávislost a zdroje

Kapitola III směrnice ESN+ zajišťuje, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly při prosazování antimonopolních pravidel EU nezbytné záruky nezávislosti a zdroje, které potřebují k výkonu své práce, tedy předpoklady pro účinné prosazování antimonopolních pravidel EU.

Článek 4 zavádí minimální soubor záruk nezávislosti pro vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž. Členské státy mohou stanovit další záruky nezávislosti. Směrnice předpokládá funkční nezávislost vnitrostátních správních orgánů pro hospodářskou soutěž, tedy nezávislost při výkonu jejich povinností a pravomocí (viz 17., 18. a 22. bod odůvodnění). Členské státy by měly zajistit, aby zaměstnanci vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž nevyžadovali ani nepřijímali pokyny od vlády nebo jiného veřejného či soukromého subjektu a aby se zdrželi jednání neslučitelného s jejich povinnostmi a pravomocemi; osoby, které přijímají rozhodnutí, nemohou být odvolány z důvodů souvisejících s řádným výkonem jejich povinností a pravomocí a musí být vybírány, přijímány či jmenovány na základě jasných a transparentních postupů. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž by měly mít pravomoc stanovit své priority v plném rozsahu a mít možnost zamítnout formální stížnosti na základě priority.

Článek 5 zavádí požadavek, aby členské státy i) zajistily, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mají lidské, finanční, technické a technologické zdroje nezbytné pro plnění svých hlavních úkolů podle antimonopolních pravidel EU; a ii) zaručily těmto orgánům nezávislost při vynakládání přidělených rozpočtových prostředků na tyto úkoly.

([7]) Pouze Dánsko, Německo, Maďarsko, Litva a Nizozemsko oznámily Komisi svá vnitrostátní prováděcí opatření do 4. února 2021 (nebo krátce po tomto datu), jak požaduje článek 34 směrnice o ESN+.

([8]) Viz věc C-577/23 Komise v. Estonsko (směrnice ECN+).

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

V 17. bodě odůvodnění se uvádí, že pokuty uložené vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž v souvislosti s porušením antimonopolních pravidel EU by neměly být využívány k přímému financování těchto orgánů. To má zajistit jejich nestrannost.

Téměř všechny členské státy mají v současné době ve svých vnitrostátních právních předpisech minimální soubor záruk nezávislosti požadovaných směrnicí ESN+, včetně výslovného ustanovení, které zaručuje funkční nezávislost vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž. Převážná většina členských států rovněž poskytuje záruky, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž by měly mít dostatečné zdroje pro plnění svých úkolů. Existuje buď výslovná záruka ve vnitrostátních právních předpisech, nebo záruka implicitní, protože vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž mohou ovlivňovat zdroje, které mají k dispozici v procesu přidělování rozpočtových prostředků. Ostatní vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž jsou převážně postaveny na samofinancování prostřednictvím povinných příspěvků podniků.

Provedení této kapitoly směrnice ESN+ posílilo nezávislost vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž ve většině členských států. Toho bylo dosaženo přijetím výslovných ustanovení zaručujících jejich funkční a rozpočtovou nezávislost, odstraněním dřívějších ministerských kontrol, zavedením nových pravidel pro předcházení střetu zájmů, zvýšením ochrany osob přijímajících v těchto orgánech rozhodnutí proti neoprávněnému odvolávání a zavedením jasných kritérií pro výběr těchto osob. Významným zlepšením v některých členských státech je také pravomoc stanovit priority v oblasti prosazování a zamítat na základě těchto priorit formální stížnosti.

Některé členské státy přijaly výslovná ustanovení, na základě nichž by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly mít dostatečné zdroje pro plnění svých úkolů. V několika členských státech získal vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž po provedení směrnice dodatečné zdroje z hlediska rozpočtu nebo personálního obsazení.

Z posouzení souladu nicméně vyplývá, že v několika členských státech vnitrostátní právní předpisy umožňují, aby se řízení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž účastnili vládní úředníci.

V jednom členském státě se ochrana proti neoprávněnému propuštění rozhodujících pracovníků podle čl. 4 odst. 3 směrnice nevztahuje na všechny osoby, které v rámci vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž přijímají rozhodnutí. V některých členských státech navíc vnitrostátní právní předpisy jasně nedefinují, jaké jsou přípustné důvody pro propouštění, a zejména co představuje „závažné pochybení“, které by mohlo vést k propuštění. Jeden členský stát rovněž stanovil další důvod pro propuštění nad rámec důvodů uvedených ve směrnici.

Několik členských států nemá transparentní postup jmenování a jasná kritéria výběru osob přijímajících rozhodnutí v rámci svých vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

V jednom členském státě nemá vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž výslovnou pravomoc zamítnout formální stížnosti na základě priority.

V několika členských státech neexistují záruky, že vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž budou mít k dispozici dostatečné zdroje.

V několika členských státech podléhají vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž při čerpání přidělených rozpočtových prostředků určitému schválení vládou.

4.2 Vyšetřovací a rozhodovací pravomoci

Kapitola IV směrnice ESN+ stanoví minimální účinné pravomoci, které musí mít vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž, aby mohly vykonávat vyšetřovací a rozhodovací činnost. Cílem je zajistit, aby vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž nebylo bráněno účinně ukončit porušování antimonopolních pravidel EU z důvodu nedostatku těchto pravomocí nebo omezení jejich působnosti.

Články 6 až 9 zajišťují, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly účinné vyšetřovací nástroje. Podle článků 6 a 7 mají úřady pravomoc provádět neohlášené kontroly v podnikatelských i nepodnikatelských prostorách. Podle článku 8 jsou oprávněny vydávat žádosti o informace a podle článku 9 jsou oprávněny předvolávat k dotazování zástupce podniků, zástupce jiných právnických osob než podniků a fyzické osoby.

Články 10 až 12 zavádějí minimální soubor rozhodovacích pravomocí, které by vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž měly mít. Podle článku 10 jsou tyto orgány oprávněny zjistit porušování předpisů, požadovat, aby je podniky ukončily, a uložit strukturální nápravná opatření nebo nápravná opatření z hlediska tržního chování. Mohou také zjistit, že k porušení došlo v minulosti. Podle článku 11 mají pravomoc přijímat předběžná opatření z vlastního podnětu (*ex officio*). Podle článku 12 mohou přijímat závazky podniků.

Pokud jde o vyšetřovací pravomoci, téměř všechny členské státy sladily své vnitrostátní právní předpisy se směrnicí. V některých členských státech to vedlo k zavedení nových pravomocí, jako je pravomoc provádět kontroly v nepodnikatelských prostorách, provádět kontroly za asistence policie, pokračovat v kontrole ve vlastních nebo určených prostorách, zasílat žádosti o informace jiným právnickým a fyzickým osobám a předvolávat příslušné osoby k dotazování. Některé členské státy překročily minimální požadavky stanovené ve směrnici a daly vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž pravomoc klást otázky při kontrolách v nepodnikatelských prostorách a zapečetit tyto prostory a příslušnou dokumentaci.

V několika členských státech však z posouzení souladu vyplývají určitá omezení pravomoci vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž provádět neohlášené kontroly v podnikatelských a nepodnikatelských prostorách. Omezení nejčastěji spočívá v tom, že orgán musí jednat v souladu s právními normami, které nejsou v souladu s normami stanovenými ve směrnici. Určitá omezení byla zjištěna také v souvislosti s pravomocí vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž prohledávat a kopírovat elektronické dokumenty v podnikatelských prostorách a pokračovat v kontrole ve vlastních nebo určených prostorách. Ne všechny členské státy provedly požadavek směrnice ECN+ na předchozí povolení soudního orgánu ke kontrolám v nepodnikatelských prostorách.

V několika členských státech je navíc vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž znemožněno požadovat informace od jiných fyzických a právnických osob.

V několika dalších případech je vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž znemožněno předvolat k dotazování zástupce jiných právnických a/nebo fyzických osob.

Pokud jde o rozhodovací pravomoci, všechny členské státy mají nyní ve svých vnitrostátních právních předpisech minimální soubor pravomocí, které předpokládá směrnice ECN+. K významnému zlepšení došlo v některých členských státech, kde vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž dosud neměly pravomoc ukládat nápravná opatření z hlediska tržního chování a strukturální nápravná opatření, a v několika

členských státech, kde dříve vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž nemohly přijímat předběžná opatření z vlastního podnětu. V několika členských státech byl v rámci postupu pro rozhodnutí o závazcích zaveden tržní test. Některé členské státy využily provedení směrnice ECN+ k tomu, aby zmocnily svůj vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž k přijímání rozhodnutí o narovnání, ačkoli na tuto pravomoc se směrnice nevztahuje.

Z posouzení souladu nicméně vyplývá, že v několika členských státech musí vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž, který hodlá zjišťovat protiprávní jednání spáchané v minulosti, prokázat „oprávněný zájem“, což je požadavek, který směrnice ECN+ nestanoví.

4.3 Pokuty a penále

Podle kapitoly V směrnice ECN+ mohou vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž ukládat podnikům odrazující pokuty.

Článek 13 umožňuje vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž ukládat podnikům v souvislosti s porušením antimonopolních pravidel EU pokuty ve vlastním správním řízení nebo požadovat uložení pokuty v jiném než trestním soudním řízení. Zajišťuje také, že orgány mohou ukládat pokuty za nedodržení vyšetřovacích opatření nebo rozhodnutí.

Článek 14 zavádí základní parametry, které by měly vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž zohlednit při stanovování výše pokuty. Stanoví rovněž možnost ukládat pokuty sdružením podniků na základě obratu jejich členů. Článek 15 stanoví společný minimální základ pro maximální přípustnou pokutu, kterou lze uložit za porušení antimonopolních pravidel EU. Členské státy mohou zavést vyšší maximální přípustné pokuty.

Článek 16 stanoví pravomoc ukládat penále k zajištění dodržování vyšetřovacích opatření a rozhodnutí.

Po provedení směrnice ECN+ mají vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž téměř ve všech členských státech pravomoc ukládat podnikům a sdružením podniků účinné, přiměřené a odrazující pokuty a penále.

K podstatnému zlepšení došlo v několika členských státech, kde uplatňování směrnice ECN+ vedlo k významným změnám v jejich donucovacích systémech. Dva členské státy přešly od čistě trestněprávního donucovacího systému ke smíšenému občanskoprávnímu a trestněprávnímu systému, kdy pokuty může nyní ukládat nebo potvrzovat také občanskoprávní soud. Dva další členské státy, které již měly donucovací systém, jenž byl v souladu se směrnicí, využily příležitosti a svůj systém zefektivnily: v jednom členském státě se již vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž nemusí obracet na soud, ale může ukládat pokuty v rámci vlastního správního řízení; v jiném členském státě již vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž nemusí při ukládání pokut podnikům postupovat podle trestního práva.

Některé členské státy navíc zvýšily maximální výši pokut, zatímco jiné umožnily ukládání pokut za procesní porušení. V jiném členském státě byl zaveden pojem „podnik“, a nyní je v něm možné ukládat pokuty mateřským společnostem a právním nástupcům. V ostatních členských státech mají nyní vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž pravomoc ukládat pokuty sdružením podniků na základě obratu jejich členů a nařídit sdružení, aby od svých členů požadovalo příspěvky na pokrytí pokuty.

Posouzení souladu nicméně ukazuje, že v několika členských státech přetrvávají určitá omezení, kdy vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž nemohou ukládat procesní pokuty v souvislosti s nedodržením vyšetřovacích opatření a/nebo rozhodnutí nebo mohou tyto pokuty ukládat pouze za určité druhy nedodržení. V jednom členském státě by navíc vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž musel ještě před uložením pokuty podniku v souvislosti s porušením nejprve přičíst odpovědnost fyzické osobě na vedoucí pozici. V jiném členském státě není maximální výše pokuty, kterou může vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž uložit za porušení antimonopolních pravidel EU, v souladu s požadavky směrnice ESN+.

4.4 Shovívavost

Kapitola VI směrnice ESN+ stanoví harmonizovaná pravidla pro vnitrostátní programy shovívavosti. Klíčový nástroj při odhalování kartelů představují programy shovívavosti. Cílem je zvýšit právní jistotu pro podniky, které chtějí požádat o shovívavost, a zajistit tak jejich motivaci ke spolupráci s Komisí a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž pomocí snížení rozdílů mezi programy shovívavosti platnými v členských státech.

Článek 17 stanoví jednotné podmínky pro prominutí pokut podnikům, které poskytnou informace o své účasti v tajných kartelech. Článek 18 stanoví podmínky pro snížení pokut podnikům, které nesplňují podmínky pro úplné prominutí, ale poskytnou důkazy, které mají významnou přidanou hodnotu při prokazování existence tajného kartelu. V článku 19 jsou podrobně popsány obecné podmínky, které musí splnit každý žadatel o shovívavost a které se týkají požadavku na plnou spolupráci žadatele a ukončení jeho účasti na kartelu. Článek 20 stanoví jednotná pravidla pro formu, předkládání a jazyk prohlášení v rámci programu shovívavosti.

Článek 21 zavádí harmonizovaná pravidla pro „rezervaci pořadí“ žádostí o prominutí pokuty. Tyto zkrácené žádosti o prominutí pokut umožňují podnikům získat místo ve frontě programu shovívavosti, zatímco shromažďují dostatek informací a důkazů, aby mohly žádat o prominutí pokut. Článek 22 zavádí optimalizovaný systém pro zjednodušené žádosti. Umožňuje žadatelům, kteří požádali Komisi o shovívavost, podat zjednodušené žádosti vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž v souvislosti s týmž tajným kartelem.

A konečně článek 23 zavádí ochranu před správními a trestními sankcemi pro současné a bývalé zaměstnance žadatelů o prominutí, pokud jsou splněny určité podmínky.

Všechny členské státy mají nyní zavedeny programy shovívavosti, které se řídí jednotnými pravidly a postupy. Provedení směrnice ECN+ vedlo ve dvou členských státech k zavedení správních programů shovívavosti. V ostatních členských státech jsou programy shovívavosti kodifikovány v primárních nebo sekundárních právních předpisech. Obecněji řečeno, provedení směrnice vedlo k větší harmonizaci programů shovívavosti v celé EU. V některých členských státech si provedení vyžádalo také zavedení rezervace pořadí a zjednodušených žádostí. Jiné členské státy zavedly ochranu zaměstnanců žadatelů o prominutí před trestními sankcemi.

Základní ustanovení směrnice ECN+ o shovívavosti provedly všechny členské státy. Z posouzení souladu nicméně vyplývá, že v několika členských státech není vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž bráněno v tom, aby si od podniků vyžádaly další informace poté, co podniky podaly zjednodušenou žádost, a/nebo nejsou povinny si vyžádat pouze za výjimečných okolností úplnou žádost předtím, než Komise rozhodne, zda se bude případem zabývat.

V několika členských státech ochrana zaměstnanců žadatelů o prominutí před správními nebo trestními sankcemi buď není ve vnitrostátním právu stanovena, nebo by zaměstnanec musel navíc podat jednotlivou žádost o prominutí. V jiném členském státě poskytuje vnitrostátní právo státnímu zástupci širokou diskreční pravomoc, pokud jde o rozhodnutí, zda bude tyto osoby stíhat nebo trestat.

Souvisejícím problémem je, že některé členské státy výslovně nevyžadují, aby vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž zajistily nezbytné kontakty mezi příslušnými orgány pro stíhání nebo ukládání sankcí ve svých členských státech a orgány pro hospodářskou soutěž jiných členských států, s cílem zaručit ochranu zaměstnanců žadatelů o prominutí před správními nebo trestními sankcemi v přeshraničních situacích.

4.5 Vzájemná pomoc

Kapitola VII směrnice ECN+ zavádí harmonizovaná pravidla, která usnadňují vzájemnou pomoc mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž. Tyto mechanismy vzájemné pomoci umožňují vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž účinně prosazovat právo hospodářské soutěže za hranicemi, a tak umožňují, aby decentralizovaný systém prosazování antimonopolních pravidel EU fungoval jako soudržný celek.

Článek 24 umožňuje úředníkům vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž účastnit se kontrol a dotazování prováděných jiným vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž jejich jménem a napomáhat jim. Rovněž zmocňuje vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž k využívání svých vyšetřovacích pravomocí s cílem zjistit, zda nedošlo k selhání při dodržování opatření a rozhodnutí jiných vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž. Podle článků 25 a 26 se mohou vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž vzájemně žádat o oznamování dokumentů a výkon rozhodnutí svým jménem, a to prostřednictvím jednotného nástroje.

Články 27 a 28 stanoví obecné zásady spolupráce, například pokud jde o rozhodné právo, obsah jednotného nástroje, jazykové požadavky, úhradu nákladů, možnost odmítnout pomoc a řešení sporů týkajících se žádostí o vzájemnou pomoc.

Směrnice ECN+ posílila spolupráci mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž. Těmto orgánům poskytla novou pravomoc využívat svá vyšetřovací opatření ke zjištění nedodržení vyšetřovacích opatření a rozhodnutí přijatých jinými vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž. Zavedla také „jednotný nástroj“, který nyní usnadňuje vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž oznamování nebo vymáhání jejich aktů v jiných členských státech.

Z posouzení souladu nicméně vyplývá, že v několika členských státech nejsou vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž výslovně zmocněny používat vyšetřovací opatření k ověření dodržování vyšetřovacích opatření a rozhodnutí přijatých jinými vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž, ani žádat o takovou vzájemnou pomoc nebo si vyměňovat informace shromážděné v této souvislosti, které by byly použity jako důkaz v jejich řízeních za účelem prosazení práva.

V několika členských státech buď neexistuje výslovná pravomoc žádat o oznámení úkonů nebo výkon rozhodnutí jiných vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, nebo tato pravomoc podléhá přísnějším podmínkám, než jaké stanoví směrnice. Několik členských států nevylučuje možnost uplatňovat na rozhodnutí o pokutách přijatá jinými vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž vnitrostátní promlčecí lhůty, což by mohlo těmto orgánům zabránit v poskytnutí požadované vzájemné pomoci.

4.6 Promlčecí lhůty

Kapitola VIII směrnice ESN+ obsahuje pravidla pro promlčecí lhůty pro uložení pokut a penále vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž.

Podle čl. 29 odst. 1 musí být vnitrostátní promlčecí lhůty pozastaveny nebo přerušeny po dobu trvání řízení za účelem prosazení práva týkajícího se stejného porušení antimonopolních pravidel EU a vedeného jiným vnitrostátním orgánem pro hospodářskou soutěž nebo Komisí. Tak je zajištěno, že systém souběžných pravomocí v rámci sítě ECN funguje účinně a že ostatním vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž není bráněno v následném vyšetřování daného jednání nebo v přijetí rozhodnutí.

Ustanovení čl. 29 odst. 2 vyžaduje, aby členské státy zajistily, že jejich promlčecí lhůty budou pozastaveny nebo přerušeny po dobu, kdy jsou rozhodnutí jejich vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž o uložení pokuty předmětem soudnímu přezkumu. Má se tak zabránit tomu, aby zdlouhavá odvolací řízení ovlivnila pravomoc vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž ukládat pokuty nebo penále.

Významným zlepšením, které přinesla směrnice ECN+, je, že všechny členské státy mají nyní pravidlo, podle kterého jejich vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž nejsou časově omezeny při ukládání pokut a penále, zabývá-li se Komise nebo jiný vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž stejným porušením.

Posouzení souladu nicméně ukazuje, že několik vnitrostátních právních předpisů je nejednoznačných v tom, zda se pozastavení nebo přerušení vztahuje na všechny podniky zapojené do protiprávního jednání. Jiné vnitrostátní právní předpisy umožňují pozastavení nebo přerušení pouze za předpokladu, že byly učiněny určité kroky (například formální zahájení řízení).

4.7 Obecná ustanovení

Kapitola IX směrnice ECN+ obsahuje obecná ustanovení týkající se úlohy vnitrostátních správních orgánů pro hospodářskou soutěž u vnitrostátních soudů, přístupu stran ke spisům, omezení týkající se přístupu k informacím a jejich používání a přípustnosti důkazů u vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

Článek 30 zajišťuje, že vnitrostátní správní orgány pro hospodářskou soutěž mají pravomoc předkládat své případy vnitrostátním soudům nebo je před nimi obhajovat.

Cílem článku 31 je omezit používání určitých kategorií informací, které podniky předkládají vnitrostátním orgánům pro hospodářskou soutěž během řízení za účelem prosazení práva. Zvýšením právní jistoty ohledně ochrany těchto informací se směrnice ECN+ snaží zajistit účinnost postupů prosazování a programů shovívavosti a narovnání.

Ustanovení čl. 31 odst. 2 stanoví obecnou povinnost vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a jejich zaměstnanců zachovávat povinnost mlčenlivosti. Ustanovení čl. 31 odst. 3 omezuje přístup k prohlášením v rámci programu shovívavosti a návrhům na narovnání v jakémkoli příslušném řízení, kde se tyto dokumenty mohou ocitnout, například v trestním řízení, kdy jsou vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž povinny předat své spisy státnímu zástupci. Ustanovení čl. 31 odst. 4 omezuje způsob, jakým mohou strany, které získaly přístup ke spisu o řízení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž za účelem prosazování práva, využívat informace z prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání. Ustanovení čl. 31 odst. 5 zakazuje stranám používat určité

kategorie informací v řízeních před vnitrostátními soudy, dokud vnitrostátní orgán pro hospodářskou soutěž neprovede řízení za účelem prosazení práva. Konečně čl. 31 odst. 6 stanoví zvláštní podmínky pro výměnu prohlášení v rámci programu shovívavosti mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž.

Článek 32 zajišťuje, že všechny druhy důkazů jsou přípustné jako důkazy před vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž bez ohledu na jejich formu a nosič, na kterém jsou uloženy.

Po provedení směrnice ECN+ mají vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž ve všech členských státech pravomoc předkládat své případy vnitrostátním soudům nebo je před nimi obhajovat. Z posouzení souladu však vyplývá, že v některých členských státech nemají vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž právo odvolat se proti zamítnutí předchozího souhlasu s kontrolou ze strany vnitrostátního soudního orgánu.

Ve všech členských státech podléhají vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž a jejich zaměstnanci povinnosti zachovávat povinnost mlčenlivosti. Všechny členské státy navíc ve svých vnitrostátních právních předpisech stanoví určitá omezení pro používání určitých kategorií informací, zejména prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání.

Posouzení souladu však vykazuje určitá omezení. V naprosté většině členských států vnitrostátní právo neomezuje přístup k prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhům na narovnání v žádném z příslušných řízení, v nichž se tyto dokumenty mohou ocitnout. V několika členských státech není použití informací získaných z prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání prostřednictvím přístupu ke spisům výslovně omezeno na konkrétní okolnosti popsané ve směrnici ECN+. V některých členských státech navíc omezení týkající se používání určitých kategorií informací v průběhu řízení vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž za účelem prosazení práva buď není stanoveno, nebo se nevztahuje na všechna vnitrostátní soudní řízení.

Ve všech členských státech jsou jako důkazy před vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž přípustné všechny druhy důkazů bez ohledu na jejich formu a nosič, na kterém jsou uloženy.

5. OČEKÁVANÝ VÝVOJ JUDIKATURY TÝKAJÍCÍ SE SMĚRNICE ECN+

Po přijetí směrnice ECN+ byla Soudnímu dvoru EU předložena řada žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se povinností vyplývajících ze směrnice ECN+.

Věc C-2/23 FL und KM Baugesellschaft a S je žádostí Rakouska, které žádá o objasnění otázky, zda vnitrostátní právo může umožnit státním zástupcům v trestních věcech přístup k prohlášením v rámci programu shovívavosti a návrhům na narovnání a jejich použití. Očekává se, že rozhodnutí SDEU objasní otázku ochrany prohlášení v rámci programu shovívavosti a návrhů na narovnání (čl. 31 odst. 3) v kontextu spolupráce mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a jinými regulačními orgány nebo orgány činnými v trestním řízení.

Ve spojených věcech C-258/23 až C260/23 Imagens Médicas Integradas a další, jakož i ve věcech C-132/24 Apap a další a C-195/24 Blueotter a další, Portugalsko žádá o vysvětlení, zda lze při prohlídkách v podnikatelských prostorách zabavit e-mailovou korespondenci bez předchozího soudního povolení. Věc C-619/23 Ronos je žádostí Bulharska, které žádá

o objasnění, zda ústavní záruky mohou omezit pravomoc prohledávat chatovou korespondenci v aplikaci na notebooku nalezeném při prohlídce podnikatelských prostor. Očekává se, že tato rozhodnutí SDEU objasní problematiku kontrolních pravomocí (článek 6), přípustnosti důkazů (článek 32) a povinnosti členských států navrhnout procesní záruky tak, aby byla zajištěna rovnováha mezi základními právy podniků a povinností zajistit účinné prosazování antimonopolních pravidel EU (14. bod odůvodnění).

Věc C-511/23 Caronte & Tourist SpA je žádostí Itálie, která chce, aby SDEU vysvětlil, zda jsou lhůty pro předběžné šetření stížností vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž slučitelné s účinným prosazováním antimonopolních pravidel EU. Rozhodnutí SDEU se může zabývat také dopadem, který by takové lhůty mohly mít na pravomoc vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž stanovit priority v oblasti prosazování (čl. 4 odst. 5).

A konečně, věc C-588/24 Imballaggi Piemontesi je žádostí Itálie o objasnění, zda je vnitrostátní ustanovení, které umožňuje orgánu pro hospodářskou soutěž za určitých podmínek a s odůvodněním prodloužit lhůty, v nichž musí být řízení za účelem prosazení práva ukončeno, slučitelné s povinností provést řízení v přiměřené lhůtě (čl. 3 odst. 3).

6. ZÁVĚR

Cílem směrnice ECN+ je posílit postavení vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, aby mohly účinněji prosazovat antimonopolní pravidla EU, a to zavedením minimálního souboru záruk nezávislosti a pravomocí při vyšetřování, rozhodování a ukládání pokut, harmonizací programů shovívavosti a posílením spolupráce mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž. Směrnice ECN+ tak doplňuje decentralizovaný donucovací systém zavedený nařízením (ES) č. 1/2003, které zmocnilo vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž k prosazování antimonopolních pravidel EU, aniž by jim byly svěřeny harmonizované donucovací pravomoci.

Všechny členské státy s výjimkou jednoho provedly hlavní ustanovení směrnice, byť většina z nich tak učinila se zpožděním.

Komise bude i nadále posuzovat a sledovat, jak členské státy dodržují směrnici ECN+, a přijme vhodná opatření, včetně případného zahájení řízení o nesplnění povinnosti, aby zajistila její úplné a správné provedení v celé EU. Komise bude rovněž nadále sledovat vývoj v této oblasti v členských státech s cílem směrnici ECN+ přezkoumat, jakmile budou nahromaděny dostatečné zkušenosti s uplatňováním nových pravidel.