Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 2. septembra 2021 [1]

Vec C-151/20

Bundeswettbewerbsbehörde
proti
Nordzucker AG,
Südzucker AG,
Agrana Zucker GmbH

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hospodárska súťaž – Správanie vyšetrované dvoma vnútroštátnymi orgánmi hospodárskej súťaže – Zásada *ne bis in idem* – Súbežné uplatnenie práva Únie a vnútroštátneho práva v oblasti hospodárskej súťaže – Totožnosť chráneného právneho záujmu – Územné účinky rozhodnutia vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže – Program zhovievavosti“

I. Úvod

1. Nordzucker a Südzucker sú výrobcovia cukru. Nemecký vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže konštatoval, že tieto dva podniky porušili článok 101 ZFEÚ a nemecké právo hospodárskej súťaže. V konaní vo veci samej sa rakúsky vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže domáha určenia, že tieto podniky porušili článok 101 ZFEÚ a rakúske právo hospodárskej súťaže, pričom zjavne vychádza z toho istého skutkového stavu, ktorý už bol uvedený v nemeckom rozhodnutí.

2. V tejto súvislosti sa Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd, Rakúsko) pýta na pôsobnosť zásady *ne bis in* idem uvedenej v článku 50 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Bráni táto zásada v podstate súbežným alebo následným konaniam v oblasti práva hospodárskej súťaže v iných členských štátoch, pokiaľ ide podľa všetkého, aspoň čiastočne, o to isté správanie?

3. Z prejednávanej veci vyplývajú najmä dve otázky. Po prvé, akými kritériami sa má riadiť výklad pojmu *idem* na účely uplatnenia zásady *ne bis in idem* v práve hospodárskej súťaže a vo všeobecnosti podľa článku 50 Charty? Týmito otázkami sa podrobne zaoberám v mojich paralelných návrhoch vo veci bpost [2]. V tomto rozsahu teda tieto návrhy vychádzajú z už uskutočnenej analýzy v uvedených návrhoch. Po druhé osobitná povaha prejednávanej veci

[1] Jazyk prednesu: angličtina.
[2] bpost (Vec C-117/20).

spočíva v potrebe zopakovať, čo na účely zásady *ne bis in idem* predstavuje totožnosť relevantného skutkového stavu.[3] Predovšetkým je tiež Súdnemu dvoru adresovaná výzva, aby – dalo by sa uviesť, že opätovne – objasnil svoje chápanie totožnosti chráneného právneho záujmu. Existuje rovnaký chránený právny záujem v dvoch vnútroštátnych konaniach, v ktorých dva vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatnili rovnaké ustanovenie práva hospodárskej súťaže Únie, ako aj ich príslušné vnútroštátne pravidlá hospodárskej súťaže?

II. Právny rámec

4. Článok 50 Charty s názvom „Právo nebyť stíhaný alebo potrestaný v trestnom konaní dvakrát za ten istý trestný čin“ uvádza, že: „Nikoho nemožno stíhať alebo potrestať v trestnom konaní za trestný čin, za ktorý už bol v rámci Únie oslobodený alebo odsúdený konečným rozsudkom v súlade so zákonom.“

5. Článok 101 ZFEÚ zakazuje ako nezlučiteľné s vnútorným trhom „všetky dohody medzi podnikateľmi, rozhodnutia združení podnikateľov a zosúladené postupy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylučovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu“.

6. Článok 3 nariadenia (ES) č. 1/2003[4] s názvom „Vzťah medzi článkami 81 a 82 Zmluvy a vnútroštátnym súťažným právom“ stanovuje:

„1. Ak orgány hospodárskej súťaže členských štátov alebo vnútroštátne súdy uplatňujú vnútroštátne súťažné právo na dohody, rozhodnutia združení podnikov alebo zosúladené postupy v zmysle článku 81 ods. 1 Zmluvy, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi v zmysle uvedeného ustanovenia, uplatnia aj článok 81 Zmluvy na také dohody, rozhodnutia alebo zosúladené postupy. Ak orgány hospodárskej súťaže členských štátov alebo vnútroštátne súdy uplatňujú vnútroštátne súťažné právo na akékoľvek zneužitie zakázané článkom 82 Zmluvy, uplatnia aj článok 82 Zmluvy.

2. Uplatňovanie vnútroštátneho súťažného práva nemôže viesť k zákazu dohôd, rozhodnutí združení podnikov alebo zosúladených postupov, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, ale ktoré neobmedzujú hospodársku súťaž v zmysle článku 81 ods. 1 Zmluvy alebo spĺňajú podmienky článku 81 ods. 3 Zmluvy alebo ktoré sú predmetom nariadenia o uplatňovaní článku 81 ods. 3 Zmluvy. Členským štátom sa týmto nariadením nezabraňuje prijímať a uplatňovať prísnejšie vnútroštátne právne predpisy na ich území, ktoré zakazujú alebo trestajú jednostranné konanie podnikov.

3. Bez dopadu na všeobecné zásady a iné ustanovenia práva spoločenstva, odseky 1 a 2 neplatia, keď orgány hospodárskej súťaže alebo vnútroštátne súdy členských štátov uplatňujú vnútroštátne právne predpisy o kontrole fúzií a ani nebránia uplatňovaniu ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sledujú prevažne cieľ, ktorý je iný ako cieľ sledovaný článkami 81 a 82 Zmluvy.“

[3] Čo Súdny dvor už urobil v minulosti, najpodrobnejšie pravdepodobne v rozsudku zo 14. februára 2012, Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2012:72).

[4] Nariadenie Rady zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES L 1, 2003, s. 1, Mim. vyd. 08/02, s. 205).

7. Článok 5 s názvom „Právomoci orgánov hospodárskej súťaže členských štátov“ znie:

„Orgány hospodárskej súťaže členských štátov majú právomoc na uplatňovanie článkov 81 a 82 Zmluvy v jednotlivých prípadoch. Na tento účel, konajúc zo svojho vlastného podnetu alebo na základe sťažnosti, môžu prijímať tieto rozhodnutia:

– nariadiť skončenie porušovania,

– nariadiť dočasné opatrenia,

– prijímať záväzky,

– ukladať pokuty, pravidelné penále alebo iné sankcie podľa vnútroštátneho práva.

Ak na základe informácií, ktoré majú k dispozícii, nie sú splnené podmienky pre zákaz, môžu tiež rozhodnúť, že nie sú žiadne dôvody na zásah z ich strany.“

8. Článok 13 sa týka „Pozastavenia alebo ukončenia konania“:

„1. Keď orgány hospodárskej súťaže dvoch alebo viacerých členských štátov dostanú sťažnosť alebo konajú zo svojho vlastného podnetu podľa článku 81 alebo 82 Zmluvy proti tej istej dohode, rozhodnutiu združenia alebo proti postupu, skutočnosť, že jeden orgán sa zaoberá prípadom, je dostatočným dôvodom pre ostatné orgány, aby pozastavili konanie alebo sťažnosť zamietli. Komisia môže podobne zamietnuť sťažnosť z toho dôvodu, že sa prípadom zaoberá orgán hospodárskej súťaže členského štátu.

2. Keď orgán hospodárskej súťaže členského štátu alebo Komisia dostanú sťažnosť proti dohode, rozhodnutiu združenia alebo proti postupu, ktorými sa už zaoberal iný orgán hospodárskej súťaže, môžu ju zamietnuť.“

III. Skutkové okolnosti, konanie na vnútroštátnom súde a prejudiciálne otázky

9. Nordzucker a Südzucker sú nemeckí výrobcovia cukru. Agrana je ovládaná spoločnosťou Südzucker. Prevádzkuje cukrovary v Rakúsku a vo východnej Európe.

10. Z historických dôvodov a z dôvodu homogénnosti výrobkov a vysokých nákladov na dopravu bol nemecký trh s cukrom rozdelený na hlavné odbytové oblasti najväčších nemeckých výrobcov. V reakcii na snahy zahraničných výrobcov cukru vstúpiť na nemecký trh sa najneskôr od roku 2004 uskutočnili viaceré stretnutia medzi obchodnými riaditeľmi spoločností Nordzucker a Südzucker. Počas týchto stretnutí sa kládol osobitný dôraz na dôležitosť vyhnúť sa novovzniknutému konkurenčnému tlaku tým, že si nemecké spoločnosti nebudú navzájom konkurovať prenikaním do svojich tradičných hlavných odbytových oblastí.

11. Na prelome rokov 2005 a 2006 Agrana zistila, že niektorí jej rakúski zákazníci kupovali cukor od slovenskej dcérskej spoločnosti vlastnenej spoločnosťou Nordzucker. Počas telefonického rozhovoru, ktorý sa uskutočnil 22. februára 2006, konateľ spoločnosti Agrana informoval obchodného riaditeľa spoločnosti Südzucker o týchto dodávkach a opýtal sa ho, či pozná niekoho v spoločnosti Nordzucker, s kým by sa mohol o tejto veci porozprávať. Obchodný riaditeľ spoločnosti Südzucker potom kontaktoval obchodného riaditeľa spoločnosti Nordzucker.

Sťažoval sa na dodávky do Rakúska a naznačil, že by to mohlo mať vplyv na nemecký trh. Obchodný riaditeľ spoločnosti Nordzucker dostal pokyn, aby na túto žiadosť výslovne nereagoval. Následne však obchodnému riaditeľovi slovenskej dcérskej spoločnosti vlastnenej spoločnosťou Nordzucker jasne uviedol, že si neželá rozširovanie vývozov do Rakúska.

12. Rozhodnutím z 18. februára 2014 Bundeskartellamt (Spolkový protimonopolný úrad, Nemecko), nemecký vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže, uložil spoločnosti Südzucker pokutu vo výške 195 500 000 eur v podstate za to, že v Spolkovej republike Nemecko porušila zákaz dohôd medzi konkurenčnými podnikmi, ktoré môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi a ktoré majú za cieľ alebo následok vylučovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže v rámci vnútorného trhu. Spolkový protimonopolný úrad konštatoval, že Nordzucker, Südzucker a tretí nemecký podnik koordinovali svoje postupy tým, že rešpektovali svoje hlavné odbytové oblasti pre cukor určený na spracovanie, ako aj pre cukor určený na maloobchodný predaj. V rozhodnutí Spolkového protimonopolného úradu je tiež prevzatý obsah vyššie uvedeného telefonického rozhovoru z 22. februára 2006 týkajúceho sa Rakúska.

13. Konanie vo veci samej sa začalo po tom, čo Nordzucker podala v Rakúsku žiadosť o zhovievavosť. Bundeswettbewerbsbehörde (Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, Rakúsko) podal na príslušné rakúske súdy návrh na vydanie deklaratórneho rozhodnutia, ktorým by sa určilo, že Nordzucker porušila článok 101 ZFEÚ, ako aj príslušné ustanovenia vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže. Pokiaľ ide o Südzucker, Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže navrhoval uloženie pokuty vo výške 12 460 000 eur za obdobie od 1. januára 2005 do 21. septembra 2006. Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže taktiež navrhoval uloženie ďalšej pokuty spoločnostiam Südzucker a Agrana vo výške 15 390 000 eur z dôvodu ich spoločnej a nerozdielnej zodpovednosti za porušenie v období od 22. septembra 2006 do 31. októbra 2008.

14. Vnútroštátny súd prvého stupňa tento návrh zamietol. Uviedol, že Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže nemá oprávnený záujem domáhať sa vydania deklaratórneho rozhodnutia proti spoločnosti Nordzucker. Nordzucker je totiž podnikom, na ktorý sa vzťahuje program zhovievavosti, a s ohľadom na túto skutočnosť Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže nepožiadal o udelenie pokuty. Pokiaľ ide o obdobie pred 22. februárom 2006, neexistujú informácie o tom, že by sa Rakúsko, čo i len nepriamo, podieľalo na hlavnej dohode o rešpektovaní tradičných nemeckých odbytových oblastí.

15. Súd prvého stupňa však tiež uviedol, že žiadosť komunikovaná telefonicky 22. februára 2006 mohla viesť prinajmenšom k utlmeniu dodávok slovenskej dcérskej spoločnosti vlastnenej spoločnosťou Nordzucker do Rakúska. Následné plnenie tejto požiadavky tak predstavovalo dohodu medzi spoločnosťami Nordzucker a Südzucker, ktorá porušovala článok 101 ods. 1 ZFEÚ. Uvedený súd však rozhodol, že ak sa na určitý aspekt správania vzťahuje sankcia, ktorá už bola uložená iným vnútroštátnym orgánom ochrany hospodárskej súťaže, je uloženie ďalšej sankcie v rozpore so zásadou *ne bis in idem*. Podľa tohto súdu je to tak v prípade dohody z 22. februára 2006.

16. Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže podal opravný prostriedok na Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd), ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania. Na základe dohody uzavretej počas telefonického rozhovoru 22. februára 2006 žiada vydanie deklaratórneho rozhodnutia, ktorým by sa rozhodlo, že Nordzucker porušila článok 101 ZFEÚ a príslušné ustanovenia vnútroštátneho práva. Pokiaľ ide o Südzucker, Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže taktiež požaduje uloženie pokuty za rovnaké protiprávne konanie. Spolkový

úrad pre ochranu hospodárskej súťaže spochybňuje uplatnenie zásady *ne bis in idem* prvostupňovým súdom. Tvrdí, že v rámci uvedeného posúdenia neboli zohľadnené územia, za ktoré boli uložené pokuty v závislosti od obratu, ktorý sa tam dosiahol. Podľa názoru Spolkového úradu pre ochranu hospodárskej súťaže je prvostupňové rozhodnutie tiež v rozpore s decentralizovaným uplatňovaním práva hospodárskej súťaže Únie, ktoré je upravené nariadením č. 1/2003, ktoré povoľuje paralelné konanie viacerých vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže.

17. Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania poznamenáva, že Spolkový protimonopolný úrad uložil spoločnosti Südzucker pokutu za konanie, ktoré zahŕňa telefonický rozhovor z 22. februára 2006, ktorý je jediným relevantným protiprávnym konaním vo veci, ktorá sa prejednáva na uvedenom súde. Tento súd ďalej poukazuje na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej uplatňovanie zásady *ne bis in idem* podlieha trojitej podmienke totožnosti, a to konkrétne totožnosti páchateľa, relevantného skutkového stavu a chráneného právneho záujmu. Poukazuje tiež na to, čo považuje za isté napätie medzi kritériom chráneného právneho záujmu a prístupom prijatým v iných oblastiach práva Únie, ktorý podmieňuje uplatnenie zásady *ne bis in idem* iba totožnosťou páchateľa a skutkového stavu.

18. Vnútroštátny súd uvádza, že judikatúra Súdneho dvora neposkytuje usmernenie, pokiaľ ide o uplatnenie zásady *ne bis in idem* v prípade, ak dva vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatňujú v dvoch konaniach, týkajúcich sa rovnakého skutkového stavu a toho istého páchateľa, právo hospodárskej súťaže Únie a zároveň vnútroštátne právo hospodárskej súťaže. Vnútroštátny súd tiež poznamenáva, že ani z nariadenia č. 1/2003 nie je možné vyvodiť usmernenie, ako v takomto prípade postupovať. Okrem toho sa tento súd pýta, či pri uplatňovaní zásady *ne bis in idem* zohráva úlohu skutočnosť, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže zohľadnil účinky daného protiprávneho konania v inom členskom štáte a či má v tejto súvislosti akýkoľvek význam skutočnosť, že spor vo veci samej sa týkal uplatnenia programu zhovievavosti na spoločnosť Nordzucker.

19. Za týchto okolností Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa tretie kritérium stanovené judikatúrou Súdneho dvora v oblasti práva hospodárskej súťaže na účely uplatnenia zásady *ne bis in idem*, teda kritérium, podľa ktorého musí byť dotknutý rovnaký chránený právny záujem, uplatniť aj v prípade, že orgány hospodárskej súťaže dvoch členských štátov majú na ten istý skutkový stav a vo vzťahu k tým istým osobám uplatniť popri vnútroštátnych právnych predpisoch aj tie isté predpisy práva Únie (v tomto prípade článok 101 ZFEÚ)?

V prípade kladnej odpovede na túto otázku:

2. Ide v takom prípade súbežného uplatnenia predpisov Únie a vnútroštátnych predpisov v oblasti hospodárskej súťaže o rovnaký chránený právny záujem?

3. Je okrem toho pre uplatnenie zásady *ne bis in idem* relevantné, či v rozhodnutí orgánu hospodárskej súťaže členského štátu o uložení pokuty, ktoré bolo prijaté ako prvé, boli zo skutkového hľadiska zohľadnené účinky porušenia pravidiel hospodárskej súťaže na ten ďalší členský štát, ktorého orgán hospodárskej súťaže rozhodol v konaní vo veci práva hospodárskej súťaže vedenom týmto orgánom až po prijatí uvedeného rozhodnutia?

4. Riadi sa aj konanie, v ktorom z dôvodu účasti jedného účastníka na vnútroštátnom programe zhovievavosti možno len konštatovať, že sa dopustil porušenia práva hospodárskej súťaže, zásadou *ne bis in idem*, alebo môže k takému samotnému konštatovaniu porušenia dôjsť nezávisle od výsledku predchádzajúceho konania o uložení pokuty (v inom členskom štáte)?“

20. Písomné pripomienky predložili Südzucker, Agrana, Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, belgická, nemecká a talianska vláda, ako aj Európska komisia. Südzucker, Agrana, Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, belgická, nemecká a poľská vláda, ako aj Komisia predniesli ústne vyjadrenia na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 22. marca 2021. Uvedené pojednávanie sa konalo spoločne pre túto prejednávanú vec a tiež aj pre vec C-117/20 bpost.

IV. Posúdenie

21. Tieto návrhy majú nasledujúcu štruktúru. Na začiatku svojej analýzy sa budem zaoberať relevantnosťou prvej a druhej prejudiciálnej otázky (časť A). Následne sa budem venovať kritériu, ktorým by sa podľa môjho názoru malo riadiť uplatňovanie zásady *ne bis in idem* v oblasti práva hospodárskej súťaže a v ostatných prípadoch podľa článku 50 Charty (časť B). Skôr než sa budem zaoberať totožnosťou relevantného skutkového stavu na určitom území a v určitom čase (časť B.2), budem sa venovať najmä otázke chráneného právneho záujmu v práve hospodárskej súťaže Únie (časť B.1). Na záver sa zameriam na relevantnosť deklaratórneho rozhodnutia navrhovaného vo vnútroštátnom konaní, v ktorom nedošlo k uloženiu pokuty z dôvodu, že uvedené konanie sa týkalo uplatnenia programu zhovievavosti, pokiaľ ide o uplatnenie zásady *ne bis in idem* v uvedenom konaní (časť C).

A. Relevantnosť prvej a druhej prejudiciálnej otázky

22. Vnútroštátny súd svojou prvou a druhou otázkou žiada od Súdneho dvora, aby určil, či sa kritérium chráneného právneho záujmu uplatňuje v rámci dvoch vnútroštátnych konaní, ktoré sa týkajú tých istých porušovateľov a toho istého skutkového stavu, v ktorých príslušné vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatňujú článok 101 ZFEÚ a vnútroštátne právo hospodárskej súťaže (prvá otázka). Za predpokladu, že by kritérium právneho záujmu bolo relevantné, sa vnútroštátny súd tiež pýta, či právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne právo hospodárskej súťaže chránia ten istý právny záujem (druhá otázka).

23. Hoci nebola formálne vznesená námietka neprípustnosti, Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, nemecká vláda a Komisia sa domnievajú, že odpoveď na prvú otázku (a do určitej miery aj na druhú otázku) nie je rozhodujúca pre vydanie rozhodnutia v tejto veci. V podstate sa domnievajú, že v konaní vo veci samej nejde o totožnosť skutkového stavu, pretože Spolkový protimonopolný úrad a Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže posudzovali uvedené protisúťažné správanie iba vo vzťahu k územiu svojho štátu. Nie je preto potrebné posudzovať chránený právny záujem.

24. Neodporúčam, aby sa upustilo od odpovede na prvú a druhú položenú otázku.

25. Po prvé, predovšetkým nie je jasné, či Spolkový protimonopolný úrad obmedzil svoje konanie iba na nemecké územie. Zdá sa totiž, že nie je úplne jasné, čo presne uvedený vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže zohľadnil a aké z toho vyplývajú dôsledky. Chápem, že tieto nejasnosti

pramenia z odkazu uvedeného v rozhodnutí Spolkového protimonopolného úradu na telefonický rozhovor z 22. februára 2006, počas ktorého sa hovorilo o rakúskom trhu. Na tento rozhovor sa odvoláva aj Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže v konaní vo veci samej.

26. Neexistujú však informácie, ktoré by objasňovali, či (a ako) bol koordinovaný postup vyplývajúci z tohto rozhovoru zohľadnený pri stanovení územného rozsahu konania na Spolkovom protimonopolnom úrade a v jeho konečnom rozhodnutí. Vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosti v súvislosti s územným rozsahom rozhodnutia Spolkového protimonopolného úradu. Ďalej uvádza, že toto rozhodnutie neobsahuje údaje o obrate, ktorý slúžil ako základ pre výpočet pokuty uloženej spoločnosti Südzucker.

27. K týmto pochybnostiam navyše uvádzam, že znenie prvej otázky výslovne odkazuje na ten *istý skutkový stav*. Tretia otázka sa následne týka *totožných účinkov* daného porušenia práva hospodárskej súťaže. Ak sa majú tieto otázky chápať v kontexte návrhu na začatie prejudiciálneho konania, zdá sa, že podľa názoru vnútroštátneho súdu by mohlo dôjsť k územnému prekrývaniu sa medzi konaním vedeným Spolkovým protimonopolným úradom na jednej strane a konaním, ktoré prebieha pred vnútroštátnym súdom, na strane druhej.

28. Po druhé vnútroštátny súd jasne vyzýva Súdny dvor, aby poskytol usmernenie k otázke chráneného právneho záujmu. Hoci je pravdepodobné, že táto skutočnosť môže byť zohľadnená po overení totožnosti porušovateľa a relevantného skutkového stavu, osobitosti tejto veci a záujem na hospodárnosti súdneho konania môžu vyžadovať, aby sa posúdenie uskutočnilo v odlišnom poradí. Určenie tohto poradia je na rozhodnutí vnútroštátneho súdu.

29. Po tretie, čo sa týka skôr doplňujúcej poznámky, ktorá je napriek tomu významná, vnútroštátny súd sa prostredníctvom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania pýta, či je možné použiť zásadu *ne bis in idem* konkrétne v konaniach v oblasti práva hospodárskej súťaže a podľa článku 50 Charty vo všeobecnosti. V tomto kontexte by mi pripadalo skôr nejasné a určite nie v súlade s duchom súdnej spolupráce, ak by sa mal Súdny dvor jednoducho zamerať na jednu z podmienok, ktorá by nemusela byť splnená (ale ktorá v skutočnosti predstavuje skutkovú otázku, ktorú musí vyriešiť vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie konania) bez toho, aby uviedol, aké sú ostatné aspekty tohto kritéria.

30. Stručne povedané v rozsahu, v akom nie je možné vylúčiť, že sa obe konania skutkovo tak či onak prekrývajú, alebo že vnútroštátny súd môže žiadať, aby otázka právneho záujmu bola posúdená pred otázkou totožnosti skutkového stavu, nie je možné domnienku relevancie[5] návrhov na začatie prejudiciálneho konania považovať za vyvrátenú. Na základe uvedeného navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú aj druhú položenú otázku.

B. Zásada ne bis in dem v práve (hospodárskej súťaže) Únie: kritérium a jeho súčasti

31. Prvá a druhá položená otázka sa týkajú definície kritéria, ktorým by sa malo riadiť uplatňovanie zásady *ne bis in idem* v oblasti práva hospodárskej súťaže, a konkrétne v tomto kontexte definície pojmu „*idem*“.

[5] Naposledy napríklad rozsudok z 29. apríla 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny z siedzibą (C-383/19, EU:C:2021:337, body 29 a 30 a citovaná judikatúra).

32. Začnem krátkym pripomenutím dôvodov, ktoré v tomto ohľade viedli k položeniu otázok. Moja navrhovaná odpoveď na prvú otázku vychádza z analýzy, ktorú som už uskutočnil v mojich paralelných návrhoch vo veci bpost. Navrhujem jednotné kritérium pre uplatňovanie zásady *ne bis in idem* podľa článku 50 Charty, ktorý vychádza z totožnosti troch kritérií: porušovateľa; relevantného skutkového stavu; a chráneného právneho záujmu (časť 1).

33. Ďalej sa v odpovedi na druhú otázku budem zaoberať problematikou chráneného právneho záujmu konkrétne v práve hospodárskej súťaže. V tejto súvislosti som dospel k záveru, že keď dva vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatňujú článok 101 ZFEÚ a rovnocenné ustanovenia vnútroštátneho práva, chránia ten istý právny záujem (časť 2).

34. Na záver sa budem venovať otázke, či sa obe konania posudzované v prejednávanej veci týkajú rovnakého skutkového stavu a či je to z právneho hľadiska vôbec možné. Nakoniec budem konštatovať, že otázka, či Spolkový protimonopolný úrad zohľadnil účinky daného porušenia práva hospodárskej súťaže v Rakúsku, je skutočne relevantná pre uplatniteľnosť zásady *ne bis in idem* v konaní vo veci samej, ale že z faktického hľadiska to je zjavne nejasná otázka (časť 3).

1. Kritérium: trojitá totožnosť

35. Prvá a druhá prejudiciálna otázka pravdepodobne vychádzajú z opakovaného potvrdenia Súdnym dvorom, že v práve hospodárskej súťaže splnenie podmienky *idem* vyžaduje nielen totožnosť porušovateľa a skutkového stavu, ale aj totožnosť chráneného právneho záujmu. [6]

36. Judikatúra týkajúca sa zásady *ne bis in idem* v práve hospodárskej súťaže Únie sa začala objavovať asi pred 50 rokmi v rozsudku Súdneho dvora Wilhelm a i.[7]. Táto vec sa týkala súbežného vnútroštátneho a nadnárodného vyšetrovania protisúťažného správania. Konštatovanie Súdneho dvora, že „právo Spoločenstva a vnútroštátne kartelové právo posudzujú kartely z rôznych uhlov pohľadu“ [8], bolo neskôr doplnené spresnením, že ochrana poskytovaná zásadou *ne bis in idem* sa v práve hospodárskej súťaže uplatní len vtedy, ak sa druhé konanie týka nielen totožného porušovateľa a skutkového stavu, ale aj totožného chráneného právneho záujmu. [9] Takýto výklad uvedenej zásady bol potvrdený najmä v rozsudku Toshiba [10]. Napriek rastúcej kritike používania podmienky týkajúcej sa chráneného právneho záujmu, ktorá sa nenachádza v iných oblastiach práva Únie, [11] bol ten istý výklad naposledy potvrdený v rozsudku Slovak Telecom [12].

37. Súdny dvor v judikatúre týkajúcej sa článku 54 Dohovoru, ktorým sa vykonáva Schengenská dohoda zo 14. júna 1985 uzatvorená medzi vládami štátov hospodárskej únie Beneluxu, Nemeckej spolkovej republiky a Francúzskej republiky o postupnom zrušení kontrol na

6 Pozri najmä rozsudky zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 338); zo 14. februára 2012, Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 97), a z 25. februára 2021, Slovak Telekom (C-857/19, EU:C:2021, 139, bod 43).

7 Rozsudok z 13. februára 1969 (14/68, EU:C:1969:4).

8 Tamže, bod 3.

9 Rozsudky zo 7. januára 2004, Aalborg Portland a i./Komisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P a C-219/00 P, EU:C:2004:6, bod 338), a zo 14. februára 2012, Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 97). Pozri tiež rozsudok Všeobecného súdu z 26. októbra 2017, Marine Harvest/Komisia (T-704/14, EU:T:2017:753, bod 308).

10 Rozsudok zo 14. februára 2012, Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 97 a citovaná judikatúra).

11 Pozri návrhy, ktoré predniesli generálna advokátka Kokott vo veci Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2011:552, body 114 až 122), generálny advokát Wahl vo veci Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2018:976, bod 45) a generálny advokát Tančev vo veci Marine Harvest (C-10/18 P, EU:C:2019:795, bod 95, poznámka pod čiarou 34).

12 Rozsudok z 25. februára 2021, Slovak Telekom (C-857/19, EU:C:2021:139, bod 43 a citovaná judikatúra).

spoločných hraniciach (ďalej len „DVSD“) výslovne obmedzil posudzovanie pojmu „*idem*“ len na totožnosť porušovateľa a skutkového stavu.[13] V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že jediným relevantným kritériom na posúdenie podmienky *idem* je „zhodnosť skutkovej podstaty činu, ktorým sa rozumie existencia súboru konkrétnych okolností, ktoré sú navzájom nerozlučiteľne spojené“[14]. Podobne v judikatúre týkajúcej sa kombinácie trestného a správneho konania Súdny dvor uviedol, že „článok 50 Charty nebráni tomu, aby členský štát *za to isté konanie* spočívajúce v nesplnení povinností podať priznanie k DPH uložil kombináciu daňových a trestných sankcií“[15]. Neskôr Súdny dvor spresnil, že „článok 50 Charty tak zakazuje uložiť za *rovnaké skutky* viacero sankcií trestnej povahy na základe rôznych na ten účel vedených konaní“[16]. Posunutím analýzy bližšie k pojmu „*bis*“ Súdny dvor umožnil pokračovanie druhého konania v tej istej veci za predpokladu uplatnenia ustanovenia o obmedzení práv uvedeného v článku 52 ods. 1 Charty.[17]

38. V súčasnosti sa kritérium uvedené v rozsudku Menci javí ako všeobecne uplatniteľné; teda uplatniteľné na všetky situácie, na ktoré sa vzťahuje článok 50 Charty. To tiež umožňuje súbežné uplatňovanie konkrétnejších pravidiel, ako napríklad článku 54 DVSD alebo článku 3 ods. 2 rámcového rozhodnutia 2002/584/SVV o európskom zatykači.[18] Zdá sa však, že všeobecné kritérium teraz pracuje s pojmom *idem factum* veľmi široko, pokiaľ ide o pôsobnosť článku 50 Charty, v kombinácii s pomerne veľkorysými „zadnými dvierkami“ v podobe možnosti obmedzenia práv podľa článku 52 ods. 1 Charty.

39. Nemám v úmysle opakovať tvrdenia, na základe ktorých považujem takýto prístup za problematický. Môžem len odkázať na svoju analýzu vo veci bpost[19]. Na základe uvedeného navrhujem, aby bolo (jednotné) kritérium *idem* v zmysle článku 50 Charty založené na trojitej totožnosti: porušovateľa; relevantného skutkového stavu a chráneného právneho záujmu.[20]

40. Objasnenie tohto východiskového bodu ma vedie k hlbšiemu preskúmaniu dvoch prvkov tohto kritéria, ktoré sú jadrom prejednávanej veci, a to totožnosti chráneného právneho záujmu (časť 2) a totožnosti skutkového stavu (časť 3).

13 Ú. v. ES L 239, 2000, s. 19; Mim. vyd. 19/02, s. 9.

14 Rozsudky z 9. marca 2006, van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, bod 36); z 28. septembra 2006, Gasparini a i. (C-467/04, EU:C:2006:610, bod 54); z 28. septembra 2006, van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:614, bod 48); z 18. júla 2007, Kraaijenbrink (C-367/05, EU:C:2007:444, bod 26); zo 16. novembra 2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, bod 39), a z 29. apríla 2021, X (Európsky zatykač – *Ne bis in idem*) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, bod 71 a citovaná judikatúra), pričom posledná vec zahŕňala predchádzajúci trest uložený tretím štátom.

15 Rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 34). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

16 Rozsudky z 20. marca 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, bod 35). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri však tiež rozsudok z 20. marca 2018, Garlsson Real Estate a i. (C-537/16, EU:C:2018:193, bod 27), kde sa znova odkazuje na ten istý skutkový stav.

17 Je možné dodať, že zameniteľné použitie pojmov (relevantné) skutočnosti a (relevantné) konanie mohlo čiastočne prispieť k nejasnostiam, pokiaľ ide o typ a rozsah požadovanej totožnosti. Pri úzkom výklade a za špecifických okolností je možné pojem „act“ („konanie“ alebo „čin“) prirovnať k pojmu „facts“ („skutkový stav“). V niektorých jazykoch a istotne vtedy, ak sa o ňom hovorí v abstraktnej rovine, je pojem (trestný) čin širší ako iba jeho prvky skutkového stavu. Nezahŕňa iba „to, čo sa stalo“, ale aj právne posúdenie a kvalifikáciu toho, čo sa stalo, čo v konečnom dôsledku pravdepodobne ovplyvní chránený právny záujem, prinajmenšom nepriamo definovaním negatívnych spoločenských účinkov predmetného správania.

18 Rámcové rozhodnutie Rady z 13. júna 2002 o európskom zatykači a postupoch odovzdávania osôb medzi členskými štátmi (Ú. v. ES L 190, 2002, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 34).

19 bpost (C-117/20, body 101 až 117).

20 Vychádzam zo zásad, ktoré sú tiež uvedené v bodoch 119 až 122 týchto návrhov.

2. Totožnosť chráneného právneho záujmu

41. Podľa mojich vedomostí, aj keď podmienka chráneného právneho záujmu vo veciach práva hospodárskej súťaže bola opakovane potvrdená, nebola nikdy skutočne vysvetlená,[21] s výnimkou tvrdenia, že „vnútroštátne právo vychádza z úvah, ktoré sú špecifické pre každé vnútroštátne právo a zohľadňuje obmedzujúce postupy iba v tomto kontexte“[22].

42. Konkrétna otázka, či právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne práva hospodárskej súťaže chránia ten istý právny záujem, bola Súdnemu dvoru položená nedávno v rozsudku Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie[23]. Súdny dvor však nepovažoval za potrebné sa touto otázkou zaoberať. Hoci sa konanie vo veci samej týkalo súbežného uplatnenia vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže a práva hospodárskej súťaže Únie, zahŕňalo iba jedno konanie pred vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže. Súdny dvor tak iba zdôraznil, že v uvedenom konaní neexistuje *bis*, ktorým by bolo možné začať, a nezaoberal sa *idem*.

43. Naopak v prejednávanej veci ide jasne o dve konania, ktoré sa týkajú tých istých porušovateľov, čo je v prejednávanej veci relevantné.[24] Pokiaľ teda vnútroštátny súd ešte pred posúdením otázky chráneného právneho záujmu nedospeje k záveru, že sa obe konania týkajú odlišného skutkového stavu, potom je otázka chráneného právneho záujmu zjavne relevantná.

44. Chráni právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne práva hospodárskej súťaže rovnaký právny záujem? Ak sa na ne nahliada všeobecne, potom s ohľadom na imperatív spravodlivej a nenarušenej hospodárskej súťaže na vnútornom trhu určite áno. Nemyslím si však, že by bolo vhodné ukončiť analýzu na tomto mieste. Otázka chráneného právneho záujmu by sa mala posudzovať s ohľadom na konkrétne ustanovenie. Je potrebné sa zamerať na konkrétny záujem alebo účel sledovaný použitým ustanovením a na to, čo toto ustanovenie sankcionuje a z akého dôvodu.[25]

45. Na jednej strane pri posúdení z abstraktného hľadiska niet pochybností o tom, že v súčasnosti sa pravidlá Únie v oblasti hospodárskej súťaže a vnútroštátne pravidlá hospodárskej súťaže do veľkej miery zblížili. Bez toho, aby boli dotknuté historické dôvody, z ktorých vychádza konštatovanie v rozsudku Wilhelm a i. o odlišnosti práva hospodárskej súťaže Spoločenstva a vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže,[26] je zrejmé, že nariadenie č. 1/2003 zblížilo právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne právo hospodárskej súťaže. Potreba zbližovania a spolupráce sa odráža tak v predmete dotknutých právnych predpisov, ako aj v inštitúciách, ktoré tieto právne predpisy uplatňujú.

[21] Súdny dvor odkazoval (priamo alebo nepriamo) na tvrdenie uvedené v rozsudku Wilhem a i., o rozdielnosti vnútroštátneho práva a práva Spoločenstva v oblasti hospodárskej súťaže, napríklad v rozsudku z 10. júla 1980, Giry a Guerlain a i. (253/78 a 1/79 až 3/79, EU:C:1980:188, bod 15); zo 16. júla 1992, Asociación Española de Banca Privada a i. (C-67/91, EU:C:1992:330, bod 11); z 26. novembra 1998, Bronner (C-7/97, EU:C:1998:569, bod 19); z 9. septembra 2003, Milk Marque and National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, bod 61); z 13. júla 2006, Manfredi a i. (C-295/04 až C-298/04, EU:C:2006:461, bod 38), alebo z 1. októbra 2009, Compañía Española de Comercialización de Aceite (C-505/07, EU:C:2009:591, bod 50).

[22] Pozri napríklad rozsudok z 10. júla 1980, Giry a Guerlain a i. (253/78 a 1/79 až 3/79, EU:C:1980:188, bod 15); z 9. septembra 2003, Milk Marque and National Farmers' Union (C-137/00, EU:C:2003:429, bod 61), alebo z 1. októbra 2009, Compañía Española de Comercialización de Aceite (C-505/07, EU:C:2009:591, bod 50).

[23] Rozsudok z 3. apríla 2019 (C-617/17, EU:C:2019:283).

[24] Aj keď nie sú *všetci* účastníci konania v oboch vnútroštátnych konaniach totožní, konkrétne pri Nordzucker a Südzucker je totožnosť porušovateľa (porušovateľov) zjavná.

[25] Podrobnejšie v mojich návrhoch vo veci bpost, body 136 až 141 spolu s bodmi 142 až 151, ktoré uvádzajú ďalšie príklady.

[26] Súdny dvor použil presnejší výraz „právo Spoločenstva a vnútroštátne právo týkajúce sa kartelových dohôd“. Rozsudok z 13. februára 1969, Wilhelm a i. (14/68, EU:C:1969:4, bod 3).

46. Pokiaľ ide o hmotnoprávne ustanovenia, nariadenie č. 1/2003 jasne oprávňuje vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatňovať články 101 a 102 ZFEÚ.[27] Stanovuje tiež pravidlá, ktorých cieľom je zabezpečiť konzistentnosť ich uplatňovania. To znamená, že možno sú to práve ustanovenia nariadenia č. 1/2003 týkajúce sa inštitúcií a postupov, ktoré vytvárajú pomerne prepracovaný systém „Európskej siete pre hospodársku súťaž", ktorá podnecuje účasť Komisie a aj príslušných vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže a ktorých cieľom je dosiahnutie jednotnosti uplatňovania článkov 101 a 102 ZFEÚ. Okrem toho prijatie smernice (EÚ) 2019/1[28] normotvorcom Únie rieši vnímané medzery súčasného režimu. Táto smernica posilňuje postavenie vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže tak, aby mohli účinnejšie vymáhať dodržiavanie článkov 101 a 102 ZFEÚ v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú jednotlivé kapitoly tohto nástroja.[29]

47. S ohľadom na uvedené systematické prepracovanie je ťažké sa domnievať, že právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne práva hospodárskej súťaže sa nezblížili od doby, keď o ich vzťahu rozhodoval Súdny dvor vo veci Wilhelm a i. Takáto úvaha sa zdá byť správna nielen pri zohľadnení presného znenia použitého Súdnym dvorom v uvedenom rozsudku, ktorý odkazuje na „právo Spoločenstva a vnútroštátne právo týkajúce sa *kartelových dohôd*"[30], ale aj vtedy, keď sa v neskoršej judikatúre zohľadní všeobecný odkaz na „obmedzujúce postupy"[31].

48. Na druhej strane, keď sa zameriame na konkrétne ustanovenia, nie je možné s úplnou istotou tvrdiť, že v určitých oblastiach pravidiel hospodárskej súťaže už neexistujú (alebo skôr už nemôžu existovať) rozdiely.[32] Článok 3 nariadenia č. 1/2003 nielenže upravuje, na rozdiel od predchádzajúceho nariadenia č. 17, vzťah medzi pravidlami hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátnymi pravidlami hospodárskej súťaže, ale tiež konkrétne uznáva, že existujú prípady, keď by sa vnútroštátne pravidlá hospodárskej súťaže mohli z hľadiska svojej podstaty líšiť od pravidiel hospodárskej súťaže Únie.

49. Pokiaľ ide o uplatňovanie článkov 101 a 102 ZFEÚ na vnútroštátnej úrovni, z článku 3 ods. 2 nariadenia č. 1/2003 vyplýva, že členské štáty nemôžu podriadiť dohody, rozhodnutia združení podnikov alebo zosúladené postupy prísnejším pravidlám, než sú tie, ktoré existujú na úrovni Únie. Členské štáty však majú možnosť tak urobiť, pokiaľ ide o *jednostranné správanie* podnikov. Čo sa týka prípustného priestoru pre konkrétne vnútroštátne pravidlá, existuje tu teda rozdiel v závislosti od toho, či sa na predmetné správanie vzťahuje článok 101 ZFEÚ alebo článok 102 ZFEÚ.

[27] Čiastočne to tak bolo už podľa nariadenia č. 17, pokiaľ ide o články 85 a 86 Zmluvy – Rady EHS: Nariadenie č. 17: Prvé nariadenie, ktorým sa vykonávajú články 85 a 86 Zmluvy (Ú. v. ES 1962, 13, s. 204; Mim. vyd. 08/001, s. 3).

[28] 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, 2019, s. 3).

[29] Ako naznačuje názov príslušných kapitol smernice 2019/1, tieto oblasti sa týkajú nezávislosti a zdrojov orgánov hospodárskej súťaže členských štátov, právomoci vykonávať ich úlohy, stanovovania pokút, programov zhovievavosti, vzájomnej pomoci a premlčacích lehôt.

[30] Rozsudok z 13. februára 1969, Wilhelm a i. (14/68, EU:C:1969:4, bod 3). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[31] Pozri napríklad rozsudok z 10. júla 1980, Giry a Guerlain a i. (253/78 a 1/79 až 3/79, EU:C:1980:188, bod 15).

[32] V rámci legislatívnych prác, ktoré viedli k prijatiu nariadenia č. 1/2003, Komisia uviedla, že mnohé členské štáty (z vtedajších 15) prijali vnútroštátne právne predpisy hospodárskej súťaže, ktoré odrážali obsah článkov 81 a 82 Zmluvy o ES. Zároveň pripustila, že neexistuje formálna harmonizácia a že rozdiely pretrvávajú tak v oblasti práva, ako aj v praxi. Pozri bod 1 písm. (A), „Kontext" tretí odsek; a bod 2 (C)a) druhý odsek dôvodovej správy k návrhu nariadenia Rady o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 1017/68, (EHS) č. 2988/74, (EHS) č. 4056/86 a (EHS) č. 3975/87 (ďalej len „nariadenie vykonávajúce články 81 a 82 Zmluvy"), KOM (2000) 0582 v konečnom znení (Ú. v. ES C 365 E, 2000, s. 284).

50. Okrem toho pokiaľ ide o vnútroštátne právne predpisy v oblasti fúzií, článok 3 ods. 3 nariadenia č. 1/2003 vymedzuje ešte širší priestor na odlišnosti a vyhradzuje možnosť trvalého uplatňovania vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sledujú prevažne odlišný cieľ než články 101 a 102 ZFEÚ. Túto poslednú možnosť potvrdzuje aj odôvodnenie 9 nariadenia č. 1/2003, ktoré, okrem iného uvádza, že „členské štáty môžu… na svojom území vykonávať vnútroštátne právne predpisy, ktoré zakazujú alebo postihujú konania nečestnej obchodnej praxe nezávisle na tom, či sú jednostranné alebo dohodnuté zmluvne“.

51. Zo štrukturálneho hľadiska teda vzájomný normatívny vzťah medzi pravidlami Únie a vnútroštátnymi pravidlami, na ktoré sa vzťahuje článok 3 nariadenia č. 1/2003 predpokladá prinajmenšom štyri rôzne scenáre. Po prvé v prípadoch, na ktoré sa vzťahuje článok 101 ZFEÚ, dochádza k úplnému obsahovému prekrývaniu, a preto v nich členské štáty nemôžu prijať prísnejšie pravidlá. Po druhé v situáciách, na ktoré sa vzťahuje článok 102 ZFEÚ dochádza k pomerne veľkému, nie však úplnému obsahovému prekrývaniu, a preto v nich členské štáty môžu prijať prísnejšie pravidlá.[33] Po tretie existuje čiastočná harmonizácia kontroly fúzií. Po štvrté a snáď ako najdôležitejšie, že pre členské štáty je vyhradený jasný normatívny priestor, pokiaľ ide o vnútroštátne pravidlá, ktoré sledujú iné ciele ako články 101 a 102 ZFEÚ, pričom ako príklad sa uvádza vnútroštátna regulácia nekalých obchodných praktík.

52. Článok 3 nariadenia č. 1/2003 teda uznáva, že právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne právo hospodárskej súťaže nie sú rovnaké, prinajmenšom nie vo všetkých ich aspektoch.[34] Tento potenciálny rozdiel však súvisí s normatívnou kvalitou sledovaného záujmu (alebo cieľa). Nemôže ísť len o odlišný územný rozsah.

53. Inými slovami, nemyslím si, že jednoduchý (kvantitatívny) rozdiel v územnom rozsahu toho istého protiprávneho konania, a teda aj daného pravidla, sám osebe naznačuje (kvalitatívny) rozdiel v právnom záujme.[35] Zatiaľ čo právo hospodárskej súťaže Únie sa vzťahuje na situácie, v ktorých je ovplyvnený obchod medzi členskými štátmi, na vnútorné situácie sa uplatňuje vnútroštátne právo hospodárskej súťaže. Podľa môjho názoru tento rozdiel poukazuje na územný rozsah protiprávneho konania, prípadne spojeného so závažnosťou zásahu do chráneného právneho záujmu, ale nie nevyhnutne na odlišnú kvalitu tohto chráneného právneho záujmu.[36]

54. Jednoducho povedané, cenový kartel uzatvorený a vykonávaný v Českej republike pravdepodobne kvalitatívne ovplyvní rovnaký chránený právny záujem bez ohľadu na to, či nakoniec, a vzhľadom na vplyv na obchod medzi členskými štátmi, pôjde o vnútroštátne

[33] Pokiaľ ide o pojem „prísnejšie vnútroštátne právne predpisy“ uvedený v článku 3 ods. 2 nariadenia č. 1/2003, pozri napríklad FETEIRA, L. T.: *The interplay Between European and National Competition Law after Regulation 1/2003: United (Should) We Stand*? Wolters Kluwer Law International, 2015, s. 62 – 67.

[34] Čo je preukázateľne dôvod, pre ktorý generálna advokátka Kokott vo svojich návrhoch vo veci Toshiba Corporation a i. poznamenala, že pôvodné konštatovanie uvedené v rozsudku Walt Wilhem v zásade stále platí (C-17/10, EU:C:2011:552, bod 81).

[35] Pozri tiež NAZZINI, R.: Parallel Proceedings in EU Competition Law: Ne Bis In Idem as a Limiting Principle. In: van BOCKEL, B. (ed.): *Ne Bis in Idem in EU Law*. Cambridge University Press, 2016, s. 159.

[36] Generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer zastával názor, že „kritérium územného rozsahu protiprávneho konania nie je podstatné, ale prídavné, pretože neovplyvňuje povahu protiprávneho konania, ale iba jeho intenzitu“. Svoj nesúhlas s prístupom uvedeným v rozsudku Wilhelm a i., vyjadril tvrdením, že: „pravidlá, ktoré zaručujú voľnú hospodársku súťaž v rámci Európskej únie, neumožňujú rozlišovať medzi jednotlivými oblasťami, teda oblasťou Spoločenstva a vnútroštátnymi oblasťami, ako keby to boli vodotesné sektory. Oboch sektorov sa týka dohľad nad voľnou a otvorenou hospodárskou súťažou na spoločnom trhu, pričom v jednom prípade sa uvažuje o celom jeho rozsahu a v druhom o jeho samostatných zložkách, ale podstata je rovnaká.“ Pozri návrhy, ktoré predložil generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo veci Aalborg Portland a i. (C-217/00 P, EU:C:2003:83, body 176, 173 a poznámka pod čiarou 121), a vo veci Aalborg Portland a i. (C-213/00 P, EU:C:2003:84, body 94, 91 a poznámka pod čiarou 71).

ustanovenie odrážajúce článok 101 ZFEÚ,[37] ktoré sa uplatní v tejto súvislosti, alebo o článok 101 ZFEÚ v spojení s týmto vnútroštátnym ustanovením alebo prípadne o samotný článok 101 ZFEÚ.

55. Tento zložený obrázok sa totiž riadi všeobecným pravidlom, podľa ktorého sa vnútroštátne pravidlá hospodárskej súťaže uplatňujú len vtedy, ak právo Únie nestanovuje osobitné pravidlá.[38] Do tej miery, do akej sa oba súbory pravidiel skutočne prekrývajú, alebo v každom prípade, hneď ako začnú sankcionovať rovnaký súbor skutkových okolností, je potrebné určiť *in concreto* s ohľadom na konkrétne ustanovenia, ktoré sa vzťahujú na rovnaký prípad na oboch úrovniach, či je chránený právny záujem rovnaký na úrovni Únie a tiež aj na vnútroštátnej úrovni.

56. Pri uplatnení tohto prístupu na prejednávanú vec potom z článku 3 ods. 1 nariadenia č. 1/2003 vyplýva, že ak vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže (alebo vnútroštátny súd) uplatní svoje vnútroštátne právo na správanie, ktoré v zmysle článku 101 ZFEÚ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi, musí tiež uplatniť článok 101 ZFEÚ. Inými slovami, ak sa na dané správanie vzťahuje *aj* článok 101 ZFEÚ, vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže alebo súdy musia uplatniť aj toto ustanovenie.[39]

57. Ďalej, ako vyplýva z článkov 3 ods. 1 a 2 nariadenia č. 1/2003, výsledok uplatnenia vnútroštátneho práva na situáciu, na ktorú sa vzťahuje článok 101 ZFEÚ, sa *nemôže líšiť* od dosiahnutého výsledku v situácii, ak by sa uplatnil iba samotný článok 101 ZFEÚ. Teda bez toho, aby bola dotknutá otázka, aká je v takejto situácii pridaná hodnota súbežného uplatnenia vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže,[40] je v každom prípade ťažké si predstaviť, ako by sa mohli líšiť príslušné ciele predmetného vnútroštátneho pravidla a článku 101 ZFEÚ. Okrem toho, ak dva vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže následne uplatnia to isté ustanovenie práva Únie, a to článok 101 ZFEÚ, potom s ohľadom na to, že je vylúčené, aby sa jeho uplatnenie na vnútroštátnej úrovni odlišovalo, musí byť istotne totožný aj konkrétny chránený právny záujem, ktorý sledujú oba vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže.

58. Stručne povedané, odpoveď na druhú prejudiciálnu otázku by mala byť taká, že skutočnosť, či právo hospodárskej súťaže Únie chráni rovnaký právny záujem ako vnútroštátne právo hospodárskej súťaže, sa musí stanoviť skúmaním konkrétnych použitých pravidiel. To zahŕňa posúdenie, či sa predmetné vnútroštátne pravidlá odchyľujú od pravidiel Únie. Ak orgány hospodárskej súťaže dvoch členských štátov uplatnia článok 101 ZFEÚ a zodpovedajúce ustanovenie vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže, potom chránia ten istý právny záujem.

37 V súčasnosti § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, v znení neskorších predpisov.

38 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 3. mája 2011, Tele2 Polska (C-375/09, EU:C:2011:270, bod 33). Pozri tiež rozsudky z 5. júna 2014, Kone a i. (C-557/12, EU:C:2014:1317, bod 32), a zo 7. decembra 2010, VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, body 56 a 57), v ktorých je uvedené, že vnútroštátne právo musí zaručiť „plnú účinnosť práva hospodárskej súťaže Únie“ a nesmie ohroziť účinné uplatňovanie tohto práva vnútroštátnymi orgánmi hospodárskej súťaže, čo je cieľ sledovaný nariadením č. 1/2003.

39 V tejto súvislosti odôvodnenie 3 smernice 2019/1 uvádza, že „v praxi väčšina vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže uplatňuje vnútroštátne právo v oblasti hospodárskej súťaže paralelne s článkami 101 a 102 ZFEÚ“.

40 Čo, musím priznať, mi stále ešte trochu uniká. Pôvodný návrh nariadenia č. 1/2003 vypracovaný Komisiou obsahoval v návrhu článku 3 trochu logickejšie pravidlo, podľa ktorého: „Ak dohoda, rozhodnutie združenia podnikov alebo zosúladený postup v zmysle článku 81 Zmluvy alebo zneužitie dominantného postavenia v zmysle článku 82, môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi, *uplatní sa iba právo hospodárskej súťaže Spoločenstva; právo hospodárskej súťaže členských štátov sa nepoužije*.“ Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri návrh nariadenia Rady o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy a ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia (EHS) č. 1017/68, (EHS) č. 2988/74, (EHS) č. 4056/86 a (EHS) č. 3975/87 (ďalej len „nariadenie vykonávajúce články 81 a 82 Zmluvy“), KOM (2000) 0582 v konečnom znení (Ú. v. ES C 365 E, 2000, s. 284).

3. Totožnosť relevantného skutkového stavu: čas a priestor

59. Teraz sa budem venovať tretej otázke. Vnútroštátny súd sa pýta, či je relevantné, že Spolkový protimonopolný úrad zohľadnil účinky predmetného kartelu v inom členskom štáte, teda, ako tomu rozumiem, na rakúskom trhu.

60. Na túto otázku je potrebné odpovedať kladne.

61. Ako uviedla generálna advokátka Kokott vo svojich návrhoch vo veci Toshiba, „kartely sú zakázané a stíhané práve preto, lebo majú dopady na hospodársku súťaž alebo sú v každom prípade spôsobilé hospodársku súťaž negatívne ovplyvniť“ [41]. Taktiež uviedla, že „či v určitom prípade bolo cieľom alebo dôsledkom vylučovanie, obmedzovanie alebo skresľovanie hospodárskej súťaže nemožno posúdiť abstraktne, ale vzhľadom na určité časové obdobie a určité územie“ [42].

62. Inými slovami, na určenie, či druhému konaniu bráni zásada *ne bis in idem*, je dôležité vymedzenie času a priestoru, ktorých sa týka predmetné obmedzenie. V rozsudku Toshiba Súdny dvor v tomto ohľade súhlasil s generálnou advokátkou a zdôraznil, že konanie podnikov, „ktorého cieľom alebo účinkom bolo zabrániť hospodárskej súťaži, obmedziť ju alebo skresliť, nemožno posudzovať abstraktne, ale sa musí preskúmať so zreteľom na *územie*…, na ktorom sa prejavil cieľ alebo účinok predmetného konania, a so zreteľom na *obdobie*, počas ktorého predmetné konanie malo takýto cieľ alebo účinok“ [43]. Podľa Súdneho dvora tak územie, ako aj čas, sú relevantné prvky, ktoré tvoria totožnosť *skutkovej podstaty*. [44]

63. V nasledujúcich častiach týchto návrhov sa na základe vyššie uvedeného budem stručne zaoberať totožnosťou času a priestoru v konaní vo veci samej. Po prvé vzhľadom na informácie uvedené v spise mi nezostáva nič iné ako ponúknuť jednoduchú hypotézu, či Spolkový protimonopolný úrad zohľadnil taktiež účinky zakázaného konania na rakúskom trhu (časť a). Po druhé sa budem zaoberať otázkou, ktorú môže najlepšie vyriešiť Súdny dvor, a to, či by takéto extrateritoriálne sankcionovanie účinkov určitého správania, ku ktorému by zjavne došlo v inom členskom štáte, bolo z právneho hľadiska skutočne možné (časť b).

a) Územie zohľadnené Spolkovým protimonopolným úradom z faktického hľadiska

64. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že rozhodnutie Spolkového protimonopolného úradu reprodukuje obsah telefonického rozhovoru z 22. februára 2006 v súvislosti s Rakúskom. Zároveň sa tiež Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom, ktorým podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, odvoláva na ten istý telefonický rozhovor.

65. Je celkom možné, že sa jeden telefonický rozhovor môže týkať viacerých územných trhov. V tejto súvislosti však nie je úplne jasné, či Spolkový protimonopolný úrad skutočne zohľadnil účinky daného kartelu o rozdelení trhu na rakúsky trh a čo vlastne v prejednávanej veci znamená „zohľadnenie účinkov“.

[41] Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2011:552, bod 128).

[42] Tamže, bod 129.

[43] Rozsudok zo 14. februára 2012, Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 99). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[44] Tamže, bod 99. Pozri tiež návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2011:552, bod 130).

66. Na zaistenie uplatnenia ochrany poskytovanej zásadou *ne bis in idem* nestačí, aby určité správanie alebo súbor skutočností boli uvedené a reprodukované niekde v rozhodnutí. Je nevyhnutné určiť, že totožný prvok skutkového stavu je významný z právneho hľadiska, pričom jeho účinky musia byť ako také kvalifikované a posudzované. Boli v prejednávanej veci takéto skutkové okolnosti týkajúce sa predmetného telefonického rozhovoru uvedené v konštatovaní o porušení práva hospodárskej súťaže, ktoré uviedol Spolkový protimonopolný úrad? Vyplýva z rozhodnutia Spolkového protimonopolného úradu, že daný vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže stíhal a potrestal príslušné podniky tiež v spojitosti s rakúskym trhom? Alebo považoval Spolkový protimonopolný úrad tento rozhovor za dôkaz preukazujúci protiprávne konanie týkajúce sa nemeckého trhu? [45]

67. Predpokladám, že rozhodnutie vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže by malo obsahovať informácie tohto druhu, či už pôvodne v súvislosti s definíciou relevantného trhu, alebo predovšetkým so zistením, kde a kedy podľa jeho názoru došlo k porušeniu pravidiel hospodárskej súťaže.

68. Vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby v prípade potreby v spolupráci so Spolkovým protimonopolným úradom preskúmal a určil odpoveď na tieto otázky na účely zistenia skutočného rozsahu konania uvedeného vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže. Táto spolupráca by sa mohla uskutočniť buď nepriamo, s pomocou Spolkového úradu pre ochranu hospodárskej súťaže, [46] alebo priamo. [47]

69. Konečne, ako uviedol vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania a ako zdôraznili niektorí dotknutí účastníci konania, Spolkový protimonopolný úrad pri výpočte celkovej výšky pokuty zohľadnil obrat dotknutých podnikov iba na nemeckom území. V rozsudku Toshiba Súdny dvor v podobnom kontexte, ako je výpočet pokút Komisiou, uviedol, že takáto skutočnosť môže byť relevantná. [48]

70. Aj keď by takáto skutočnosť naozaj mohla byť užitočným nepriamym ukazovateľom, ťažko môže byť sama osebe považovaná za rozhodujúcu. Po prvé vyžaduje určitú úroveň spätných úvah. Obrátená príčinná súvislosť však nemusí vždy fungovať: skutočnosť, že nejaký orgán vypočítal pokutu práve konkrétnym spôsobom a nie iným, môže byť zapríčinená dôvodmi, ktoré nesúvisia so zamýšľaným rozsahom rozhodnutia. Po druhé, pokiaľ ide o výpočet pokút, v praxi vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže už došlo k určitému zblíženiu. [49] Táto prax však nie je plne harmonizovaná a musí byť čiastočne určená rozdielnymi vnútroštátnymi právnymi predpismi a zvyklosťami.

[45] Zo skutkových okolností veci, ako ich uviedol vnútroštátny súd (pozri bod 11 vyššie), je rovnako mysliteľné, že telefonický rozhovor o rakúskom trhu mohol byť „zohľadnený“ ako nepriamy dôkaz protiprávneho obmedzenia hospodárskej súťaže, ktoré sa týkalo nemeckého trhu v rozhodnom období.

[46] Podľa článku 12 ods. 1 nariadenia č. 1/2003 je vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže istotne oprávnený požadovať konečné rozhodnutie iného vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže, vrátane tých častí, ktoré sa považujú za dôverné.

[47] Nariadenie však neobsahuje konkrétne ustanovenie, ktoré by oprávňovalo vnútroštátny súd požadovať kópiu konečného rozhodnutia vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže iného členského štátu. Považujem tiež rovnako za úplne odôvodnené, aby vnútroštátny súd mohol požiadať o takéto konečné rozhodnutie buď na základe článku 12 ods. 1 alebo článku 15 ods. 1 nariadenia č. 1/2003, ktoré sa uplatnia analogicky, alebo môže postupovať priamo podľa článku 4 ods. 3 ZEÚ.

[48] Rozsudok zo 14. februára 2012, Toshiba Corporation a i. (C-17/10, EU:C:2012:72, bod 101).

[49] Viaceré vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže totiž už v minulosti postupovali podľa usmernení Komisie. Okrem toho smernica 2019/1, ktorá sa aj tak *ratione temporis* neuplatňuje na konanie vo veci samej, harmonizuje vo svojej kapitole V niektoré aspekty ukladania pokút.

71. Súhrnne je možné uviesť, že objasnenie územného (a potenciálne časového) rozsahu rozhodnutia Spolkového protimonopolného úradu je skutkovou otázkou, ktorej určenie prináleží vnútroštátnemu súdu. Vhodnejšou otázkou, ktorou je potrebné sa zaoberať v skoršej fáze a na ktorej posúdenie je Súdny dvor povolanejší, je však otázka, či je vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže oprávnený sankcionovať extrateritoriálne účinky daného protiprávneho konania.

b) Územie, ktoré môže z právneho hľadiska zohľadniť vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže

72. Bez ohľadu na to, ako Spolkový protimonopolný úrad postupoval z faktického hľadiska, mohol z právneho hľadiska dohliadať na porušovanie pravidiel hospodárskej súťaže na rakúskom trhu a taktiež ho sankcionovať? V tomto ohľade sa postoj účastníkov tohto konania líši.

73. Agrana tvrdí, že účinky rozhodnutí vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže, ktorými sa uplatňuje článok 101 ZFEÚ, nie je možné obmedziť na územie štátu. Keď vnútroštátne orgány hospodárskej súťaže uplatňujú článok 101 ZFEÚ, musia analyzovať všetky aspekty predmetného obmedzenia hospodárskej súťaže na vnútornom trhu.

74. Naopak Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže tvrdí, že zásada teritoriality obmedzuje sankčnú právomoc vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže na územie štátu. Tým sa riadil aj Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, keď výpočet pokuty uloženej spoločnosti Südzucker založil na obrate dosiahnutom na rakúskom trhu. Zásada teritoriality tak vylučuje možnosť porušenia zásady *ne bis in idem*, pretože územný rozsah sankcionovaného správania sa bude vždy líšiť. Nemecká vláda má podobný názor. Vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže môže sankcionovať porušenie práva hospodárskej súťaže iba na svojom vlastnom území, čo sa odráža v tom, že pokuta sa vypočítava na základe obratu podniku dosiahnutého v danom členskom štáte.

75. Belgická vláda sa domnieva, že keď vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže uplatňuje článok 101 ZFEÚ, musí postupovať tak, ako by postupovala Komisia, teda s prihliadnutím na všetky účinky predmetného obmedzenia na hospodársku súťaž na vnútornom trhu. To však zahŕňa dve obmedzenia. Po prvé ústavné právo a tradície členského štátu môžu zakázať vnútroštátnemu orgánu hospodárskej súťaže sankcionovanie extrateritoriálnych účinkov. Po druhé sankcionovanie extrateritoriálnych účinkov je v každom prípade možné iba na základe dohody s vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže, ktorého územie je dotknuté.

76. Na úvod pripomínam, že stíhanie a udeľovanie trestov sa tradične riadia zásadou teritoriality. Samozrejme je možné, že by štát skúsil „prekročiť svoje hranice“ a snažil sa potrestať správanie, ktoré sa stalo niekde inde. K tomu by mohlo dôjsť v situáciách, ktoré podliehajú osobitnej jurisdikcii, či už ide o určité typy osôb (konkrétne jeho vlastní občania) alebo o určité typy protiprávnych činov (konkrétne buď o tie, ktoré útočia na záujem štátu bez ohľadu na miesto ich spáchania, alebo o určité typy zavrhnutiahodných trestných činov podliehajúcich všeobecnej právomoci atď.).

77. Podstatou všetkých týchto prípadov účinnej extrateritoriality však je, že vyžadujú *výslovný právny základ*, či už vo vnútroštátnom, medzinárodnom práve alebo práve Únie. Pozoruhodným a novším príkladom takéhoto extrateritoriálneho splnomocnenia v práve Únie je kompetencia vedúceho dozorného orgánu v rámci jednotného kontaktného miesta podľa nariadenia (EÚ) 2016/679 (ďalej len „GDPR“) vyšetrovať a v prípade potreby sankcionovať celé cezhraničné spracúvanie, ktoré vykonáva prevádzkovateľ alebo sprostredkovateľ v rámci Európskej

únie.[50] Aj keby bolo prehnané tvrdiť, že presné vymedzenie príslušnosti v rámci tohto režimu nie je sporné,[51] stále nepochybne existuje hmotnoprávne ustanovenie z hľadiska zákonnosti spracúvania údajov, ako aj ustanovenie o výslovnej príslušnosti, podľa ktorého je príslušný dozorný orgán oprávnený postupovať extrateritoriálne pri uplatňovaní týchto hmotnoprávnych pravidiel.

78. Aké koncepčné stanovisko bolo v tejto súvislosti prijaté nariadením č. 1/2003? Musím priznať, že nie je ľahké to zostručniť.

79. Na jednej strane existujú jasné náznaky, že sa uvažovalo o cezhraničnej pôsobnosti. Po prvé spúšťacím mechanizmom pre povinnosť vnútroštátnych orgánov uplatňovať články 101 a 102 ZFEÚ je skutočnosť, že *môže byť ovplyvnený obchod medzi členskými štátmi*. Zdá sa, že táto skutočnosť by mohla tiež vyvolať vlastnú právomoc vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže stíhať a sankcionovať extrateritoriálne účinky daného porušenia.

80. Po druhé sa zdá, že článok 13 nariadenia č. 1/2003 uvedené skutočnosti potvrdzuje. Prvý odsek tohto ustanovenia stanovuje, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže môže prerušiť konanie alebo zamietnuť sťažnosť, ak sa *tou istou* dohodou, rozhodnutím združenia alebo postupom *zaoberá* iný orgán.[52] Podobne druhý odsek tohto ustanovenia stanovuje, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže môže zamietnuť sťažnosť proti dohode, rozhodnutiu združenia alebo postupu, ktorým sa už *zaoberá* iný orgán hospodárskej súťaže.[53]

81. Po tretie výklad, podľa ktorého postup vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže môže mať extrateritoriálny rozsah, sa tiež javí byť potvrdený v oznámení o spolupráci, ktoré vydala Komisia. Toto oznámenie spresňuje, pokiaľ ide o článok 13, že slovné spojenie „*zaoberá sa prípadom*“ uvedené v tomto ustanovení „neznamená iba, že bola podaná sťažnosť na iný orgán, ale znamená, že iný orgán ju sám vyšetruje alebo vyšetril“[54]. Toto oznámenie ďalej uvádza, že článok 13 „sa môže uplatňovať vtedy, ak sa dohoda alebo postup týka toho istého porušenia alebo porušení na tých istých relevantných a výrobkových a územných trhoch“[55].

82. To isté oznámenie navyše s ohľadom na dané porušenie práva hospodárskej súťaže podrobne opisuje pojem „orgán, ktorý má výhodné umiestnenie“ uvedený v predmetnom oznámení.[56] Ak je príslušnosť vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže vo všetkých situáciách obmedzená na územie štátu, potom pojem „orgán, ktorý má výhodné umiestnenie“ nedáva veľký zmysel, pokiaľ sa nebude uznávať skutočnosť, že niektoré zložky porušenia môžu zostať nepotrestané z dôvodu územných obmedzení príslušnosti daného „orgánu, ktorý má výhodné umiestnenie“. Naproti tomu, ak by sa pripustilo, že účinná ochrana hospodárskej súťaže na vnútornom trhu môže

[50] Článok 56 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe týchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (Ú. v. EÚ L 119, 2016, s. 1).

[51] Ako nedávno ukázal rozsudok z 15. júna 2021, Facebook Ireland a i. (C-645/19, EU:C:2021:483).

[52] Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Hoci toto ustanovenie stanovuje, že „... skutočnosť, že jeden orgán sa zaoberá prípadom, *je dostatočným dôvodom* pre ostatné orgány, aby pozastavili konanie alebo sťažnosť zamietli“, oznámenie o spolupráci stanovuje, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže nie je povinný prerušiť konanie alebo zamietnuť sťažnosť. Spolupráca podľa nariadenia č. 1/2003 sa totiž riadi zásadou flexibility. Oznámenie Komisie o spolupráci v rámci siete orgánov hospodárskej súťaže [*neoficiálny preklad*] (Ú. v. EÚ C 101, 2004, s. 43, bod 22) (ďalej len „oznámenie o spolupráci“).

[53] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[54] Tamže, bod 20.

[55] Tamže, bod 21.

[56] Vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže sa môže považovať za taký orgán, keď po prvé dohoda alebo postup majú značné priame alebo predvídateľné účinky na hospodársku súťaž na jeho území, uskutočňujú sa na jeho území alebo majú v ňom pôvod. Po druhé orgán môže účinne ukončiť protiprávne konanie ako celok. Po tretie orgán môže zhromažďovať, prípadne s pomocou iných orgánov, dôkazy potrebné na preukázanie porušenia. Tamže, bod 8.

vyžadovať, aby dané protisúťažné správanie bolo vyšetrované iba jedným vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže, ktorý má výhodné umiestnenie, potom by taký vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže skutočne mal mať možnosť vyšetriť toto správanie ako celok, aby ani jedna zložka takého správania nezostala bez sankcie.

83. V každom prípade oznámenie o spolupráci nie je právne záväzným aktom práva Únie a význam možnosti „prerušiť alebo zamietnuť“ sťažnosť podľa článku 13 ods. 1 nariadenia č. 1/2003 nie je úplne jednoznačný. Z článku 13 ako celku však vyplýva, že môžu existovať územné presahy. Ak by boli právomoci všetkých vnútroštátnych orgánov hospodárskej súťaže striktne obmedzené na štátne územie, aký by malo význam prerušenie alebo zastavenie konania o sťažnosti, pokiaľ by išlo konanie prebiehajúce pred iným vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže, ktoré sa zaoberá tým istým správaním? Je pravda, že existuje veľa odlišných, ale súvisiacich záležitostí, v súvislosti s ktorými môže prerušenie dávať zmysel, ale zdá sa, že „zamietnutie“ má zmysel len vtedy, ak bola tá istá vec predložená dvom vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže s rovnakým územným rozsahom.

84. Na druhej strane je potrebné uznať, že ide iba o „nepriame náznaky“, že pri vytváraní nariadenia č. 1/2003 sa uvažovalo o extrateritoriálnej príslušnosti. Okrem toho však súhlasím s nemeckou vládou, že v nariadení č. 1/2003 chýba kľúčové ustanovenie, ktoré by jednoznačne priznávalo vnútroštátnemu orgánu hospodárskej súťaže možnosť viesť konanie aj extrateritoriálne. Ako uvedená vláda výstižne poznamenala, článok 5 nariadenia č. 1/2003, nazvaný „Právomoci orgánov hospodárskej súťaže členských štátov“, v ktorom by sa podľa očakávania dalo za normálnych okolností nájsť podobné splnomocňujúce ustanovenie, o tomto nič neuvádza. Nepredstavuje teda dostatočný právny základ na to, aby vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže mohol prijať rozhodnutia s extrateritoriálnym účinkom, pokiaľ takýto základ nie stanovený vnútroštátnym právom. Belgická vláda tiež uvádza argumenty potvrdzujúce tento záver.

85. Súhlasím s týmito vládami v tom, že na to, aby sa právomoci vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže mohli vykonávať extrateritoriálne, je potrebné, aby existoval zodpovedajúci právny základ, ktorý pri súčasnom stave práva Únie môže vyplývať len z vnútroštátneho právneho poriadku. Je možné ešte stručne dodať, že nemecká vláda na pojednávaní uviedla, že takýto právny základ sa nenachádza ani v nemeckom práve.

86. Dovoľujem si zdôrazniť, že takéto tvrdenie je plne v súlade so znením článku 101 ZFEÚ, ktorý ako jednu z podmienok svojho uplatnenia naozaj uvádza možnosť ovplyvnenia obchodu medzi členskými štátmi. Zdá sa mi však nemožné vykladať článok 101 ZFEÚ, ktorý je vo svojej podstate hmotnoprávnym ustanovením, v tom zmysle, že predstavuje tiež rovnocenné splnomocňujúce ustanovenie, ktoré priznáva všetkým vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže právomoc stíhať a sankcionovať akékoľvek protisúťažné správanie kdekoľvek v rámci Európskej Únie.[57]

87. Navrhujem teda odpovedať na tretiu otázku tak, že pre posúdenie uplatniteľnosti zásady *ne bis in idem* v následnom konaní je relevantná skutočnosť, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže zohľadnil v predchádzajúcom rozhodnutí extrateritoriálne účinky daného protisúťažného správania za predpokladu, že na to bol oprávnený podľa vnútroštátneho práva. Článok 50 Charty bráni vnútroštátnemu orgánu hospodárskej súťaže alebo súdu sankcionovať protisúťažné správanie, ktoré už bolo predmetom predchádzajúceho konania ukončeného konečným

[57] Vzhľadom na všetko, čo bolo uvedené vyššie, možno spätne len obdivovať jasnosť pôvodného návrhu Komisie s ohľadom na túto problematiku (pozri poznámku pod čiarou 40) a ľutovať, že ten návrh nebol zachovaný.

rozhodnutím prijatým iným vnútroštátnym orgánom hospodárskej súťaže. Tento zákaz sa však uplatňuje iba v takom rozsahu, v akom je časový a územný rozsah predmetu oboch konaní totožný.

C. Zásada ne bis in idem v konaniach, v ktorých sa uplatňoval program zhovievavosti

88. Svojou štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa zásada *ne bis in idem* uplatňuje v konaniach, v ktorých sa uplatňuje program zhovievavosti a v ktorých z tohto dôvodu nebola uložená pokuta.

89. Podľa môjho názoru na túto otázku je potrebné odpovedať kladne.

90. Po prvé, ako správne pripomína talianska vláda, zásada *ne bis in idem* na koncepčnej úrovni chráni nielen pred uložením druhej pokuty za tú istú vec, ale tiež aj pred druhým stíhaním.[58] Samotné začatie druhého konania v tej istej veci podľa môjho názoru predstavuje porušenie záruky zakotvenej v článku 50 Charty. Z dôvodov, ktoré som podrobne uviedol vo svojich návrhoch vo veci bpost[59], v tomto ohľade taktiež nesúhlasím s postojom, ktorý v tejto súvislosti zaujal Súdny dvor v rozsudku Menci[60].

91. Po druhé štvrtá otázka sa týka situácie, v ktorej vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže vedie konanie, v ktorom sa podnik dožaduje uplatnenia programu zhovievavosti. Taký program umožňuje priaznivejšie zaobchádzanie s podnikmi, ktoré sa rozhodli spolupracovať s príslušným orgánom hospodárskej súťaže pri vyšetrovaní porušení článku 101 ZFEÚ.[61]

92. Oslobodenie od pokuty alebo jej zníženie však v žiadnom prípade nie sú automaticky zaručené. Závisí to od niekoľkých podmienok, ktorých spoločným menovateľom je „pridaná hodnota“ vo forme spolupráce podniku pri zistení a sankcionovaní zakázanej dohody.[62] V závislosti od okolností môže (alebo nemusí) byť žiadateľovi o zhovievavosť udelené úplné alebo čiastočné oslobodenie, aj keď bolo zistené porušenie práva hospodárskej súťaže.[63] Aj keď je teda pravdepodobné, že priebeh alebo výsledok vnútroštátneho konania boli v dôsledku podania žiadosti o zhovievavosť zmenené, podstatou je, že ešte stále ide o samostatné konanie, ktoré si vyžaduje účasť všetkých dotknutých podnikov, vrátane žiadateľa o zhovievavosť.

58 Pozri napríklad rozsudok z 3. apríla 2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, body 29 a 30).

59 bpost (C-117/20, body 107 až 110).

60 Štvrtá otázka vnútroštátneho súdu totiž dobre ilustruje jeden z koncepčných problémov veci Menci. Domnievam sa, že vydaním iba vyhlásenia o protiprávnosti bez uloženia akejkoľvek sankcie, dôjde pravdepodobne zo svojej podstaty k naplneniu dotknutého prvku proporcionality podľa článku 52 ods. 1 Charty, ktorým je obmedzenie. *A fortiori* by teda v prípade existencie dvoch súbežných konaní vedených proti tomu istému podniku, ktoré boli začaté v dôsledku dvoch konaní o zhovievavosti, nemohlo nikdy dôjsť k porušeniu zásady *ne bis in idem*, pretože nedošlo k uloženiu pokút. Zásadu *ne bis in idem* však nie je možné opätovne obmedziť na dodatočný prieskum proporcionality súhrnných sankcií.

61 Pozri napríklad článok 2 bod 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/104/EÚ z 26. novembra 2014 o určitých pravidlách upravujúcich žaloby podľa vnútroštátneho práva o náhradu škody utrpenej v dôsledku porušenia ustanovení práva hospodárskej súťaže členských štátov a Európskej únie (Ú. v. EÚ L 349, 2014, s. 1). Pozri tiež článok 2 ods. 1 bod 16 smernice 2019/1.

62 Pozri ďalej oznámenie Komisie o oslobodení od pokút a znížení pokút v kartelových prípadoch (Ú. v. EÚ C 298, 2006, s. 17, bod 8).

63 Konkrétne postupy závisia od vnútroštátneho práva. Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže vysvetľuje, že konania začaté na základe žiadosti o zhovievavosť sú nesporové súdne konania podľa § 38 Kartellgesetz 2005 (zákon proti kartelom z roku 2005). Na rozdiel od konania pred Komisiou nie je vnútroštátne konanie súčasťou globálneho konania, ktoré zahŕňa všetky ostatné strany, ale namiesto toho ide o nezávislé konanie. Nekončí uložením pokuty a ani jej znížením na nulu. Súd namiesto toho konštatuje, že k porušeniu došlo potom, ako Spolkový úrad pre ochranu hospodárskej súťaže priznal oslobodenie.

93. Po tretie aj keď vo vzťahu k podniku, ktorý sa zúčastňuje na programe zhovievavosti, všetko ide dobre a je mu nakoniec priznané úplné oslobodenie od pokuty, konanie bude aj tak ukončené konštatovaním o porušení práva hospodárskej súťaže zo strany žiadateľa o zhovievavosť. Ako tomu rozumiem, bude teda aj napriek tomu vydané, metaforicky povedané, „konštatovanie o vine“ podľa vnútroštátneho práva. Takéto konštatovanie môže byť pre dotknutý podnik alebo podniky dosť významné z hľadiska ich budúcnosti. Ak by v budúcnosti bol tento podnik opätovne uznaný ako zodpovedný za porušenie práva hospodárskej súťaže, jeho predchádzajúce odsúdenie a „recidíva“ by pravdepodobne spôsobili automatické zvýšenie pokuty. Zároveň nie je možné vylúčiť skutočnosť, že na autoritatívne konštatovanie protiprávnosti na strane podniku príslušným orgánom verejnej moci alebo súdom, ku ktorému môže mať verejnosť pravdepodobne prístup,[64] sa budú môcť odvolávať súkromné subjekty požadujúce náhradu škody spôsobenej predmetným protisúťažným konaním.[65]

94. Stručne povedané, nevidím zásadný dôvod, pre ktorý by sa uplatniteľnosť a pôsobnosť zásady *ne bis in idem* mali posudzovať odlišne v závislosti od toho, či sa predmetné konanie v oblasti práva hospodárskej súťaže týkalo uplatnenia programu zhovievavosti, aj keď to účinne vedie k úplnému oslobodeniu od uloženia pokuty. Z tohto hľadiska teda nesúhlasím s trochu náhodným argumentom Komisie, že by uplatnenie zásady *ne bis in idem* malo závisieť od toho, či stále existuje možnosť, že Nordzucker stratí postavenie žiadateľa o zhovievavosť, a môže jej byť ešte uložená pokuta.

95. Navrhujem teda odpovedať na štvrtú prejudiciálnu otázku tak, že zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Charty sa uplatňuje aj v rámci vnútroštátnych konaní, ktoré zahŕňajú uplatňovanie programu zhovievavosti a ktoré nevedú k uloženiu pokuty.

V. Návrh

96. Navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Oberster Gerichtshof (Najvyšší súd, Rakúsko), takto:

1. Uplatniteľnosť zásady *ne bis in idem* zakotvenej v článku 50 Charty základných práv Európskej únie závisí od posúdenia *idem* vymedzeného totožnosťou páchateľa, relevantného skutkového stavu a chráneného právneho záujmu.

2. Skutočnosť, či právo hospodárskej súťaže Únie a vnútroštátne právo hospodárskej súťaže chránia ten istý právny záujem, sa musí určiť na základe posúdenia konkrétnych uplatňovaných pravidiel. To zahŕňa posúdenie, či sa predmetné vnútroštátne pravidlá odchyľujú od pravidiel Únie. Ak orgány hospodárskej súťaže dvoch členských štátov uplatňujú článok 101 ZFEÚ a zodpovedajúce ustanovenie vnútroštátneho práva hospodárskej súťaže, potom chránia ten istý právny záujem.

[64] Pokiaľ je v odôvodnení súdneho rozhodnutia uvedené konštatovanie o porušení pravidiel hospodárskej súťaže, pričom všetky zhromaždené dôkazy tvoria súčasť odôvodnenia, zdá sa, že v takomto prípade je akýkoľvek ochranný dáždnik podľa kapitoly II smernice 2014/104 vylúčený. Je však nepravdepodobné, že by sa situácia výrazne líšila, pokiaľ by išlo o konečné rozhodnutie vnútroštátneho orgánu hospodárskej súťaže o porušení, ktoré by obsahovalo to isté zistenie (na rozdiel od obyčajných procesných dokumentov alebo dôkazov predložených v rámci konania o zhovievavosti, ako sú tie, ktoré sú uvedené v článku 6 ods. 6 smernice 2014/104).

[65] Dôjde teda k odstráneniu veľkého dôkazného bremena, ktoré by inak mal pravdepodobne uniesť súkromný subjekt – účastník konania, ktorý by chcel začať „samostatnou“ žalobou konanie o náhradu škody spôsobnej porušením pravidiel hospodárskej súťaže, aby presne určil konkrétny obsah takéhoto rozhodnutia – že došlo k porušeniu pravidiel hospodárskej súťaže. Ďalej pozri moje nedávne návrhy vo veci Stichting Cartel Compensation a Equilib Netherlands (C-819/19, EU:C:2021:373, body 93 až 96).

3. Pre posúdenie uplatniteľnosti zásady *ne bis in idem* v následnom konaní je relevantná skutočnosť, že vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže zohľadnil v predchádzajúcom rozhodnutí extrateritoriálne účinky daného protisúťažného správania za predpokladu, že na to bol podľa vnútroštátneho práva oprávnený. Článok 50 Charty bráni vnútroštátnemu orgánu hospodárskej súťaže alebo súdu sankcionovať protisúťažné správanie, ktoré už bolo predmetom predchádzajúceho konania ukončeného konečným rozhodnutím, ktoré vydal iný vnútroštátny orgán hospodárskej súťaže. Tento zákaz sa však uplatňuje iba v takom rozsahu, v akom je rozsah predmetu oboch konaní rovnaký z časového a územného hľadiska.

4. Zásada *ne bis in idem* zakotvená v článku 50 Charty sa uplatňuje aj v kontexte vnútroštátnych konaní, ktoré zahŕňajú uplatňovanie programu zhovievavosti a ktoré nevedú k uloženiu pokuty.