



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 9. 7. 2014
COM(2014) 453 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**Desať rokov presadzovania antitrustových pravidiel podľa nariadenia č. 1/2003:
Výsledky a budúce perspektívy**

{SWD(2014) 230 final}

{SWD(2014) 231 final}

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

**Desať rokov presadzovania antitrustových pravidiel podľa nariadenia č. 1/2003:
Výsledky a budúce perspektívy**

1. ÚVOD

1. Nariadenie č. 1/2003¹ bolo prelomovou reformou, ktorá komplexne prehodnotila postupy pre uplatňovanie článkov 101 a 102 ZFEÚ (ďalej len „pravidlá hospodárskej súťaže EÚ“). Zaviedol sa systém presadzovania, ktorý je založený na priamom uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže EÚ v celom ich rozsahu. Okrem Európskej komisie získali právomoc na uplatňovanie všetkých aspektov pravidiel hospodárskej súťaže EÚ aj orgány členských štátov na ochranu hospodárskej súťaže (ďalej len vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže) a vnútroštátne súdy. Zaviedli sa takisto nové formy úzkej spolupráce medzi Komisiou a vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, najmä v rámci Európskej siete pre hospodársku súťaž („ESHS“).
2. Na zvýraznenie desiatich rokov vykonávania nariadenia č. 1/2003 sa v tomto oznámení: 1) uvádza preskúmanie verejného presadzovania pravidiel založené na skutočnostiach počas uvedeného obdobia, ktoré uskutočnila Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže a 2) skúmajú sa niektoré kľúčové aspekty presadzovania pravidiel vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže, najmä inštitucionálne a procesnoprávne otázky, a to v záujme ich ďalšieho posilnenia. Treba ho čítať spolu so sprievodnými pracovnými dokumentmi útvarov Komisie, ktoré obsahujú podrobnejší prehľad.
3. Toto oznámenie vychádza zo správy o päťročnom období vykonávania nariadenia 1/2003. Zistilo sa, že nový systém pozitívne prispel k prísnejšiemu presadzovaniu pravidiel hospodárskej súťaže EÚ, ale že niektoré aspekty, ako sú rozdiely v postupoch a právomociach v oblasti ukladania pokút, si vyžadujú ďalšie posúdenie².

2. DESAŤ ROKOV PRESADZOVANIA ANTITRUSTOVÝCH PRAVIDIEL PODĽA NARIADENIA Č. 1/2003

4. Nariadením č. 1/2003 Komisia získala väčší priestor na stanovenie svojich priorít, čo jej umožňuje vyčleniť väčšie finančné zdroje na vyšetrowanie prípadov a dokazovanie v kľúčových odvetviach hospodárstva, ktoré trpí narušeniami trhu, ako aj menej konvenčné formy protisúťažného správania v nových odvetviach, ktoré môžu mať osobitný význam pre spotrebiteľov.
5. Nariadením č. 1/2003 sa poskytol Komisii aj obnovený súbor právomocí v oblasti presadzovania vrátane posilnených vyšetrovacích právomocí a rozhodnutí o záväzkoch, ktoré Komisia pravidelne uplatňuje.
6. Nový systém presadzovania do veľkej miery závisí od účastníkov trhu, ktorí posudzujú zlučiteľnosť svojho správania s pravidlami hospodárskej súťaže EÚ, a od cielených následných opatrení na presadzovanie pravidiel zo strany orgánov na ochranu hospodárskej súťaže. Na podporu tohto nového systému Komisia poskytla

¹ Nariadenie Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch 81 a 82 Zmluvy (Ú. v. ES L 1, 4.1.2003, s. 1).

² Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Správa o vykonávaní nariadenia č. 1/2003 KOM(2009) 206 v konečnom znení a sprievodný pracovný dokument útvarov Komisie, SEK(2009) 574 v konečnom znení („správa za rok 2009“).

rozsiahle všeobecné usmernenia na pomoc podnikom a vnútroštátnym orgánom presadzovania. Komisia už prijala niekoľko oznámení týkajúcich sa viacerých hmotnoprávných a procesnoprávných otázok v čase nadobudnutia účinnosti nariadenia č. 1/2003. Následne prijala revidované nariadenia o skupinovej výnimke a sprievodné usmernenia o uplatňovaní článku 101 ZFEÚ na horizontálne a vertikálne dohody, ako aj na dohody o transfere technológií. Tento systém sebahodnotenia vymedzený rozsiahlymi usmerneniami, ktoré poskytla Komisia, sa osvedčil, a zainteresované strany sa novému systému prispôbili bez väčších ťažkostí. Komisia okrem toho vydala usmerňujúci dokument o prioritách nového systému pri uplatňovaní článku 102 ZFEÚ v prípadoch zneužívania na základe vylúčenia. Takisto prijala nové usmernenia o stanovovaní pokút, nové oznámenie o zhovievavosti, oznámenie o urovnaní v kartelových prípadoch, informačnú poznámku o platobnej neschopnosti a oznámenie o osvedčených postupoch v oblasti antitrustových prípadov.³

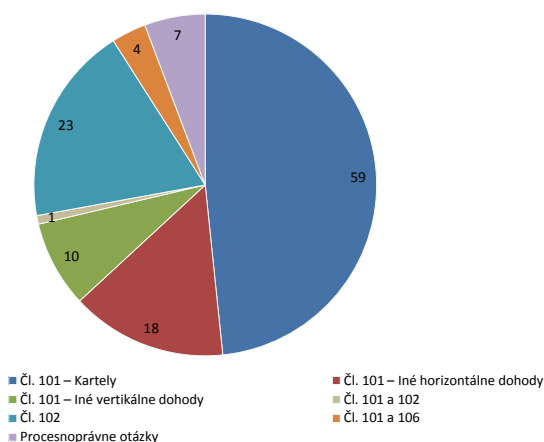
7. Nariadením č. 1/2003 sa výrazne rozšírilo presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže a vnútroštátnymi súdmi. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže a vnútroštátne súdy nielenže majú právomoc plne uplatňovať pravidlá hospodárskej súťaže EÚ: sú povinné tak urobiť v prípade, že dohody alebo správanie môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi. Tieto zmeny výrazne podporili presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže. V nariadení sa takisto zavádzajú nástroje spolupráce a povinnosť zabezpečiť efektívnu deľbu práce a účinnú spoluprácu pri riešení prípadov, ako aj posilniť jednotné uplatňovanie. Na základe týchto mechanizmov sa Európska sieť pre hospodársku súťaž rozvinula do mnohostranného fóra na výmenu skúseností z uplatňovania hmotnoprávných predpisov v oblasti hospodárskej súťaže, ako aj z konvergenie postupov a sankcií. Vnútroštátne súdy hrajú dôležitú úlohu pri súkromnom presadzovaní pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. Komisia sa usiluje zlepšiť účinnosť súkromných nárokov na náhradu škody podaných na vnútroštátne súdy a čoskoro bude prijatá smernica o nárokoch na náhradu škody vyplývajúcej z porušenia antitrustových pravidiel.⁴
8. V súčasnosti existujú viaceré orgány presadzovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ, čo viedlo k ich oveľa širšiemu uplatňovaniu. Za obdobie od 1. mája 2004 do 31. decembra 2013 sa uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ pozoruhodným tempom zvýšilo približne na 780 prípadov, ktoré boli predmetom vyšetrovania Komisie (122) a vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže (665). Presadzovanie pravidiel vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže sa vyvíja vo všeobecnosti jednotným spôsobom.

³ Pozri na internete (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>).

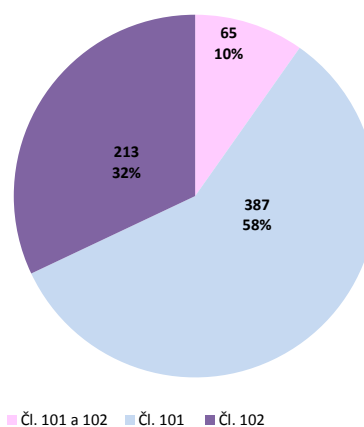
⁴ Pozri na internete (<http://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html>).

Rozhodnutia o presadzovaní: máj 2004 – december 2013

Komisia: 122



Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže: 665



9. Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sa sústreďujú na najzávažnejšie a najškodlivejšie protisúťažné praktiky, najmä na kartely, ktoré predstavujú podstatnú časť ich práce pri presadzovaní pravidiel. Značná časť ich činnosti bola venovaná aj boju proti zneužívaniu dominantného postavenia na liberalizovaných trhoch, napríklad v odvetví energetiky, telekomunikácií a dopravy, a najmä proti praktikám zameraným na vylúčenie konkurentov z trhu.
10. Rozsiahle spoločné presadzovanie pravidiel Komisie a vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže sa analyzuje z viacerých hľadísk: 1) podľa riešených typov porušenia pravidiel; 2) podľa odvetví, na ktoré sa sústreďuje presadzovanie pravidiel a 3) podľa typu použitých postupov.

Činnosť presadzovania pravidiel pri ich porušovaní

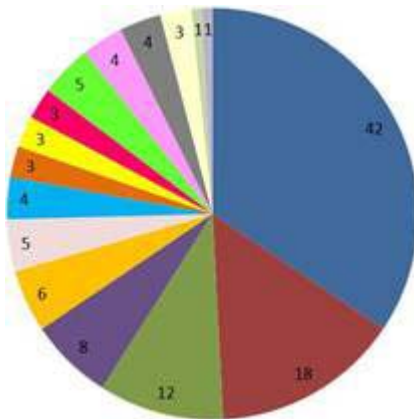
11. Komisia stanovila ako prioritu boj proti kartelom, ktoré predstavujú najškodlivejšie porušovanie pravidiel hospodárskej súťaže. Táto činnosť predstavuje takmer 48 % opatrení Komisie v oblasti presadzovania. Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže vypracovali a upravili svoje programy zhovievavosti, ktoré sú dôležitým nástrojom na odhaľovanie kartelov, a posilnili svoje schopnosti vyšetrovať kartely, najmä prostredníctvom nových technológií a prostriedkov na účinné zhromažďovanie digitálnych údajov.
12. Iné horizontálne dohody predstavujú 15 % prípadov Komisie v oblasti presadzovania. Komisia sa zaoberá praktikami so závažnými dôsledkami pre spotrebiteľov, ako sú napríklad doložky o zákaze konkurencie v odvetví telekomunikácií a horizontálne stanovovanie cien v odvetví platieb. Vertikálne dohody predstavujú 9 % činností Komisie a zahŕňajú protisúťažné obmedzenia medzi výrobcami automobilov a ich partnermi v záručných a pozáručných servisoch zamerané na vylúčenie nezávislých opravovní z trhu záručných a pozáručných servisov.

13. Podobne ako Komisia, aj vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže zameriavajú svoje úsilie v oblasti presadzovania na kartely (27 %). Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže okrem toho riešili značné množstvo iných horizontálnych praktík (19 %) vrátane samostatných výmen informácií, ktoré neboli súčasťou širšej kartelovej dohody. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže boli takisto veľmi aktívne pri riešení vertikálnych praktík (27 %), najmä pokiaľ išlo o stanovovanie ceny pre ďalší predaj, protisúťažné formy výhradnej distribúcie a výhradného nákupu, ako aj obmedzenia paralelného obchodu.
14. Vzhľadom na uplatňovanie článku 102 ZFEÚ predstavujú vertikálne praktiky 20 % prípadov Komisie v oblasti presadzovania. Hlavná pozornosť sa zameriava na vylučovacie praktiky (84 %), ktoré bránia prístupu konkurentov alebo obmedzujú účinnú hospodársku súťaž. Komisia sa venuje riešeniu takých vylučovacích praktík, ako je napríklad odmietnutie obchodovať, zľavy, viazaný/balíkový predaj, stláčanie obchodného rozpätia a doložky o exkluzivite, ako aj menej konvenčné formy, napríklad platby na účely odkladu alebo zrušenia predaja konkurenčných výrobkov. Menej často boli sledované prípady tzv. vykorisťovateľského zneužívania (16 %), napríklad neprimerane vysoké ceny. Väčšina rozhodnutí vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže sa takisto týkala zneužívania na základe vylúčenia (65 %). Tieto orgány takisto riešili vysoký podiel prípadov týkajúcich sa zneužívania na základe vylúčenia, a zároveň vykorisťovateľského zneužívania (22 %), ako aj prípady samotného zneužívania na základe vylúčenia (15 %). Vylučovacie praktiky, ktoré preskúmali vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, zahŕňali celú škálu klasických typov zneužívania, ako aj zriedkavejšie prípady, napríklad formou znevažovania konkurenčných výrobkov. Žaloby, ktoré podali vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže vo veci vykorisťovateľského zneužívania, zahŕňajú aj prípady stanovovania neprimeraných cien dominantnými výrobcami energie a ukladania neprimeraných sadzieb organizáciami kolektívnej správy.

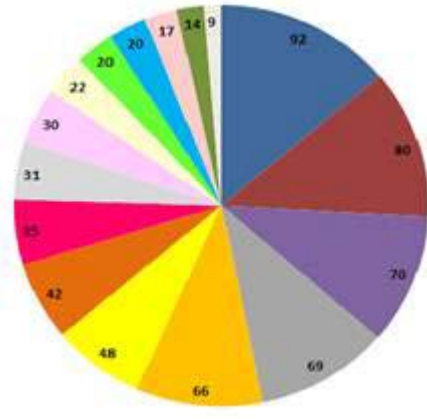
Presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže v jednotlivých odvetviach

15. Z prehľadu činností Komisie a vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže v oblasti presadzovania pravidiel podľa odvetví vyplýva, že aj keď ide o širokú škálu výrobkov a služieb, niekoľko kľúčových odvetví zohráva významnejšiu úlohu.

Komisia



Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže



- | | |
|---|---|
| ■ Základný a spracovateľský priemysel | ■ Energetika |
| ■ Informačné technológie / internet / spotrebná elektronika | ■ Potraviny / maloobchodný predaj / poľnohospodárske produkty |
| ■ Médiá (obsah) | ■ Motorové vozidlá |
| ■ Platobné systémy | ■ Spotrebný tovar |
| ■ Telekomunikácie (Infraštruktúra) | ■ Iné služby |
| ■ Finančné služby | ■ Farmaceutický priemysel / zdravotné služby |
| ■ Doprava | ■ Pošta |
| ■ Životné prostredie | ■ Slobodné povolania |

16. Medzi odvetvia, ktoré Komisia a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže vyšetrujú najviac, patrí základný priemysel (42 rozhodnutí) a spracovateľský priemysel (92 rozhodnutí). To je vo veľkej miere odrazom priorit boja proti kartelom, ktoré boli odhalené väčšinou v týchto odvetviach.
17. Komisia aj vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sa zameriavajú na nedávno liberalizované odvetvia alebo odvetvia v procese liberalizácie, ako sú napríklad telekomunikácie, médiá, energetika a doprava, ktoré často charakterizuje vysoká koncentrácia na trhu a/alebo prítomnosť dominantných prevádzkovateľov. Napríklad energetika je druhým odvetvím s najväčším počtom rozhodnutí (18 v prípade Komisie a 80 v prípade vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže).
18. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže boli mimoriadne aktívne v odvetviach dopravy (69) a potravín (70). Ďalšie kľúčové oblasti presadzovania boli médiá (66), telekomunikácie (48), spotrebný tovar (42), ostatné služby (35) a slobodné povolania (31). Komisia bola veľmi aktívna v odvetví IT (12), čo je dôležité pre rast hospodárstva EÚ a kde má väčšina subjektov celosvetový dosah. Zvyšných 50 rozhodnutí Komisie je rozdelených medzi 13 rôznych odvetví, pričom najväčší počet sa týka odvetvia potravín a maloobchodu (8).

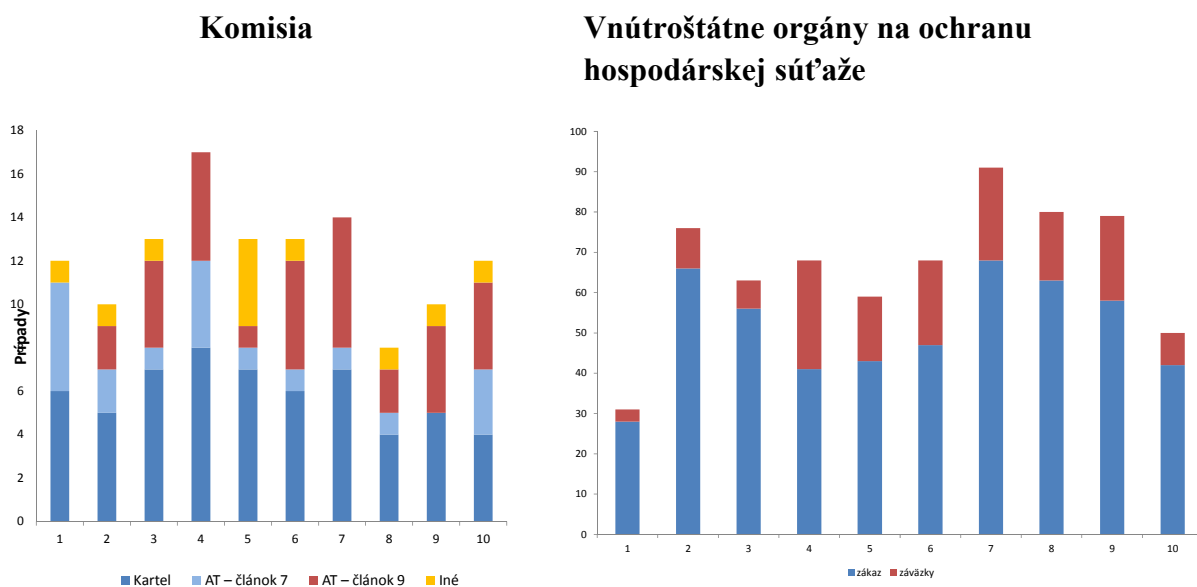
Presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže podľa postupu

19. Pre Komisiu a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sú najdôležitejším prostriedkom na presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ rozhodnutia o zákaze. Používanie týchto rozhodnutí Komisiou sa uľahčilo zavedením

konania o urovnani v prípade kartelových dohôd. Takéto zrýchlené postupy existujú aj v niekoľkých členských štátoch.

20. Nariadením č. 1/2003 dostala Komisia rozšírený súbor nástrojov na presadzovanie, konkrétne schopnosť prijímať rozhodnutia, na základe ktorých sa záväzky navrhnuté stranami stávajú záväznými a vykonateľnými podľa článku 9. Táto právomoc sa odvtedy rozšírila na takmer všetky vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, čo znamená, že hlavnými nástrojmi používanými v rámci Európskej siete pre hospodársku súťaž sú rozhodnutia o zákaze a záväzkoch.
21. Hlavným cieľom rozhodnutí o záväzkoch je zachovať účinnú hospodársku súťaž prostredníctvom riešenia potenciálnych protisúťažných praktík a zabezpečiť rýchle výsledky na trhu. Rozhodnutia o záväzkoch umožňujú rýchlejšie riešenie problémov hospodárskej súťaže na základe väčšej spolupráce. Takéto rozhodnutia sa často prijímajú na rýchlo sa rozvíjajúcich trhoch a/alebo na trhoch, ktoré sú v procese liberalizácie. Spôsob, akým sa určitý orgán rozhodol presadzovať pravidlá, závisí od mnohých faktorov. Rozhodnutie o zákaze môže byť prijaté, ak sa v danom prípade vyžaduje uloženie pokuty s cieľom sankcionovať správanie v minulosti, ak jediným prostriedkom nápravy je ukončenie protisúťažného správania alebo ak je potrebný jednoznačný právny precedens. Použitie rozhodnutí o záväzkoch závisí takisto od toho, či strany ponúkajú účinné, jednoznačné a presné záväzky.

Rozhodnutia o záväzku a zákaze



Spolupráca s vnútroštátnymi súdmi

22. Podľa nariadenia č. 1/2003 sú vnútroštátne súdy dôležitou zložkou uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. V nariadení sa stanovuje niekoľko mechanizmov na podporu jednotného uplatňovania týchto pravidiel vnútroštátnymi súdmi. Podľa článku 15 môžu vnútroštátne súdy požiadať Komisiu o stanovisko k otázkam týkajúcim sa uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. Od roku 2004 do roku 2013 vydala Komisia 26 stanovísk. Komisia sa môže aj ako *amicus curiae* zúčastňovať na konaniach pred vnútroštátnym súdom. Komisia využila tento nástroj pri 13 príležitostiach v ôsmich členských štátoch. Nariadenie obsahuje aj

mechanizmus, prostredníctvom ktorého má byť Komisia informovaná o rozsudkoch vnútroštátnych súdov; tento postup však nefunguje najlepšie⁵.

3. ZLEPŠENIE PRESADZOVANIA HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE VNÚTROŠTÁTNYMI ORGÁNMI NA OCHRANU HOSPODÁRSKEJ SÚŤAŽE: INŠTITUCIONÁLNE A PROCESNOPRÁVNE OTÁZKY

23. Nariadenie (ES) č. 1/2003 prinieslo zásadnú zmenu v spôsobe, akým sa presadzujú právne predpisy EÚ v oblasti hospodárskej súťaže. Pravidlá hospodárskej súťaže EÚ sa stali do veľkej miery „právnym poriadkom krajiny“ pre celú EÚ. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sa stali kľúčovým pilierom uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. To znamená, že práca v rámci Európskej siete pre hospodársku súťaž sa stáva čoraz dôležitejšou s cieľom zabezpečiť jednotné presadzovanie a umožniť zainteresovaným stranám, aby profitovali z vyrovnanějších podmienok.
24. Po desiatich rokoch spolupráce sa dosiahla významná miera zblížovania pri uplatňovaní pravidiel, naďalej však pretrvávajú rozdiely. Vo veľkej miere sú spôsobené rozdielmi v inštitucionálnom postavení vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže, ako aj vo vnútroštátnych postupoch a sankciách. V dôsledku uplatňovania právnych zásad účinnosti a ekvivalencie EÚ zostali tieto otázky v nariadení č. 1/2003 do veľkej miery otvorené.
25. Na zlepšenie presadzovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ do budúcnosti je potrebné posilniť inštitucionálne postavenie vnútroštátnych orgánov ochrany hospodárskej súťaže a zároveň zabezpečiť ďalšie zblížovanie vnútroštátnych postupov a sankcií, ktoré sa uplatňujú na porušenia antitrustových pravidiel EÚ. Obidva tieto aspekty sú kľúčovými na dosiahnutie skutočne spoločného priestoru presadzovania pravidiel hospodárskej súťaže v EÚ. V tomto oznámení sa uvádza niekoľko oblastí, v ktorých by sa mal v budúcnosti dosiahnuť ďalší pokrok.

Inštitucionálne postavenie vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže

26. Právne predpisy EÚ ponechávajú členským štátom pomerne vysoký stupeň pružnosti pri navrhovaní režimov hospodárskej súťaže. Napriek chýbajúcim konkrétnym požiadavkám právnych predpisov EÚ sa postavenie vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže vyvíja smerom k väčšej nezávislosti a účinnosti. Mnohé vnútroštátne právne predpisy obsahujú osobitné záruky na zabezpečenie nezávislosti a nestrannosti vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže. Napríklad nedávne reformy na Cypre, v Írsku, Grécku a Portugalsku posilnili postavenie vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže⁶. Aj ostatným členským štátom sa odporúčajú reformy s cieľom posilniť inštitucionálne postavenie a zdroje pre vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže v rámci európskeho semestra⁷. Komisia takisto pozorne sledovala prípady, keď sa vnútroštátne orgány na

⁵ Komisia dostala veľmi málo rozsudkov vnútroštátnych súdov rozhodujúcich o uplatňovaní pravidiel hospodárskej súťaže EÚ.

⁶ Tieto zmeny boli podporené prostredníctvom programov makroekonomických úprav.

⁷ Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Európsky semester v roku 2014: odporúčania pre jednotlivé krajiny, COM(2014) 400 final.

ochranu hospodárskej súťaže zlúčili s inými regulačnými orgánmi. Takéto zlučovanie právomocí by nemalo viesť k oslabeniu presadzovania pravidiel hospodárskej súťaže alebo k zníženiu prostriedkov pridelených na dohľad nad hospodárskou súťažou.

27. S cieľom zabezpečiť účinné presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ by vnútroštátne orgány pre hospodársku súťaž mali byť pri výkone svojich funkcií nezávislé a mali by mať primerané zdroje. V tejto súvislosti stále pretrvávajú problémy, najmä pokiaľ ide o nezávislosť vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže vo vzťahu k ich príslušným vládam, a o vymenovanie alebo uvoľnenie riadiacich členov alebo členov s rozhodovacou právomocou v rámci vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže. Objavili sa aj otázky týkajúce sa zabezpečenia dostatočných ľudských a finančných zdrojov, čo sa premietlo do uznesenia vedúcich orgánov Európskej siete pre hospodársku súťaž o nepretržitej potrebe akcieschopných inštitúcií, ktoré bolo prijaté v súvislosti s tým, ako sa v niektorých orgánoch znížili zdroje⁸. V uznesení sa okrem iného zdôraznila potreba vhodnej infraštruktúry a odborných zdrojov.
28. Doposiaľ dosiahnuté výsledky sú navyše aj naďalej nestabilné a môžu sa kedykoľvek oslabiť. Tieto výsledky možno porovnať so súvisiacimi oblasťami politiky, ako sú odvetvia telekomunikácií, energetiky a železníc, v ktorých sa v práve EÚ už stanovilo niekoľko požiadaviek týkajúcich sa nezávislosti, ako aj finančných a ľudských zdrojov vnútroštátnych orgánov dohľadu.
29. Je potrebné zabezpečiť, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mohli plniť svoje úlohy nestranným a nezávislým spôsobom. Na tento účel sú potrebné minimálne záruky na zabezpečenie nezávislosti vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže a členov ich manažmentu alebo správnych rád, ako aj na poskytnutie dostatočných ľudských a finančných zdrojov vnútroštátnym orgánom na ochranu hospodárskej súťaže. Zabezpečenie samostatného rozpočtu a rozpočtovej autonómie pre vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, jasné a transparentné postupy pre členov ich manažmentu alebo správnych rád na základe zásluh, záruky, ktoré zabezpečia, aby k prepúšťaniu došlo len na základe objektívnych dôvodov, ktoré nesúvisia s rozhodovacími právomocami vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže a pravidiel týkajúce sa konfliktu záujmov a nesúladu pre členov jeho manažmentu alebo správnych rád, to sú v tejto súvislosti dôležité aspekty.

Zbližovanie postupov

30. Postupy pre uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ vnútroštátnymi orgánmi na ochranu hospodárskej súťaže sa do veľkej miery riadia vnútroštátnym právom na základe všeobecných zásad práva EÚ, najmä zásady účinnosti a zásady ekvivalencie. To znamená, že vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže uplatňujú pravidlá hospodárskej súťaže EÚ na základe rôznych postupov.
31. Mnohé členské štáty dobrovoľne upravili svoje postupy vo väčšej alebo menšej miere podľa procesnoprávných pravidiel stanovených nariadením Komisie č. 1/2003. Multilaterálna práca v rámci Európskej siete pre hospodársku súťaž bola

⁸ Pozri na internete (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/ncas.pdf>).

katalyzátorom pri podporovaní väčšieho zblížovania. V nadväznosti na správu z roku 2009 bolo v roku 2013 schválených sedem odporúčaní Európskej siete pre hospodársku súťaž o kľúčových právomociach na presadzovanie⁹. Tieto odporúčania majú slúžiť ako nástroj na obhajobu, ktorý môžu vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže použiť proti tvorcom politik, pretože pomôžu zabezpečiť, aby boli vybavené účinným súborom opatrení v oblasti hospodárskej súťaže.

32. V súčasnosti stále pretrvávajú rozdiely v rámci EÚ. Zatiaľ čo väčšina vnútroštátnych orgánov pre hospodársku súťaž má teraz rovnaké hlavné pracovné nástroje ako Komisia, niektorým stále chýbajú základné právomoci, ako napríklad možnosť kontrolovať neobchodné priestory. Nie všetky vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže majú výslovné právomoci na stanovenie svojich priorít pri presadzovaní, t. j. možnosť vybrať si, ktoré prípady preskúmajú. Existujú aj rozdiely v rozsahu vyšetrovacích právomocí, napríklad vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže môžu mať právomoc kontrolovať, nemôžu však miestnosti zapečatiť alebo účinne zhromaždiť digitálne dôkazy. Podobne, všetky vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže majú právomoc prijímať rozhodnutia o zákaze, ale nemôžu ukladať štrukturálne nápravné opatrenia. Niektoré vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže nemôžu účinne sankcionovať nesplnenie rozhodnutia o záväzku alebo presadzovať svoje právomoci na kontrolu.
33. Odporúčania Európskej siete pre hospodársku súťaž sú v praxi veľmi užitočné, ak sú však procesnoprávne rozdiely zakorenené vo vnútroštátnych právnych režimoch a tradíciách, pomocou takýchto mäkkých nástrojov nie je vždy možné dosiahnuť zblížovanie. Výsledky v oblasti zblížovania okrem toho možno vždy obmedziť. Rozdiely v procesnoprávných pravidlách vedú v prípade podnikov, ktoré pôsobia vo viacerých krajinách, k neistote a nákladom za právne služby.
34. Je nevyhnutné zabezpečiť, aby všetky vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali k dispozícii úplný súbor právomocí, ktoré sú komplexné čo do rozsahu a účinné. Dôležitým prvkom sú kľúčové vyšetrovacie právomoci, právo vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže stanoviť si priority v oblasti presadzovania, kľúčové rozhodovacie právomoci a potrebné právomoci v oblasti presadzovania a ukladania pokút na vynútenie dodržiavania vyšetrovacích a rozhodovacích právomocí.

Zvyšovanie účinnosti sankcií

a. Pokuty

35. Právnymi predpismi EÚ sa neregulujú ani neharmonizujú sankcie za porušenie antitrustových pravidiel EÚ. Je na členských štátoch, aby stanovili sankcie, ktoré sú účinné, primerané a odrádzajúce. Bez ohľadu na to, aké sankcie jurisdikcia uplatňuje, sa všeobecne uznáva, že presadzovanie antitrustových pravidiel nemôže byť účinné, ak nie je možné ukladať podnikom odrádzajúce občianske/správne pokuty.
36. Neustála pozornosť venovaná ukladaniu účinných pokút pomohla dosiahnuť vysokú úroveň dobrovoľného zblížovania, pričom mnohé vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže využívajú podobnú základnú metodiku stanovovania pokút.

⁹ Pozri na internete (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

Stále existujú rozdiely, pokiaľ ide o základné zásady výpočtu pokuty, napríklad základ použitý pri výpočte základnej výšky pokuty a spôsob zohľadnenia závažnosti a trvania.

37. Problémy navyše spôsobujú aj základné otázky týkajúce sa potenciálnych adresátov pokuty a otázky zodpovednosti. Po prvé, v jednom členskom štáte v súčasnosti nie je možné ukladať podnikom odrádzajúce občianske/správne pokuty. Po druhé, základný pojem „podnik“ použitý na výpočet pokuty nie je vždy zosúladený s pojmom podniku v rámci práva EÚ tak, ako ho vykladajú súdy EÚ, čo by mohlo mať vplyv na určenie zodpovednosti materských spoločností a hospodárskeho nástupníctva. Niektoré vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže okrem toho stále nemajú právomoc ukladať pokuty združeniam podnikov. Maximálny povolený obrat podnikov sa nakoniec v niektorých členských štátoch vykladá a uplatňuje odlišne. Uvedené rozdiely môžu viesť k veľmi rozdielnym výsledkom, pokiaľ ide o pokuty, pričom niektoré by nemuseli dosiahnuť požadovaný odrádzajúci účinok.
38. Aby bolo presadzovanie antitrustových pravidiel EÚ jednotnejšie a účinnejšie v celej EÚ, je potrebné zabezpečiť, aby všetky vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali účinné právomoci ukladať podnikom a združeniam podnikov odrádzajúce pokuty. V tejto súvislosti treba zabezpečiť, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mohli ukladať podnikom a združeniam podnikov účinné občianske/správne pokuty za porušenia pravidiel hospodárskej súťaže EÚ; zabezpečiť, aby sa zaviedli základné pravidlá udeľovania pokút, ktoré zohľadňujú závažnosť a trvanie porušenia a majú stanovené jednotné zákonné maximum, a zabezpečiť, aby sa pokuty mohli ukladať podnikom v súlade s ustálenou judikatúrou súdov EÚ, najmä v otázkach, ako je zodpovednosť materských spoločností a nástupníctvo. V prípade všetkých opatrení prijatých s uvedeným cieľom by bolo potrebné nájsť správnu rovnováhu medzi zvýšeným zblížovaním základných pravidiel týkajúcich sa pokút a primeraným stupňom flexibility pre vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže pri ukladaní pokút v jednotlivých prípadoch.

b. Zhovievavosť

39. Dobrým príkladom toho, ako Európska sieť pre hospodársku súťaž dokáže vyvíjať účinné nástroje politiky, je modelový program zhovievavosti Európskej siete pre hospodársku súťaž (MPZ)¹⁰. V modelovom programe zhovievavosti sa stanovuje, ako by sa mal program zhovievavosti navrhnuť. Tento program bol hlavnou hybnou silou na povzbudenie prakticky všetkých členských štátov a/alebo vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže, aby zaviedli a rozvíjali vlastné politiky zhovievavosti. V tejto oblasti sa dosiahol značný stupeň zosúladenia s modelovým programom zhovievavosti a v súčasnosti sa doň zapracúvajú úpravy urobené v revízii modelového programu zhovievavosti z roku 2012.
40. Dobře navrhnutý program zhovievavosti je základným nástrojom na posilnenie účinného presadzovania pravidiel v prípade najzávažnejších porušení, najmä tajného určovania cien a dohôd o rozdelení trhu. Na úrovni EÚ však neexistuje žiadna požiadavka na zavedenie programu zhovievavosti a príkladná úroveň zblížovania sa

¹⁰ Pozri na internete (<http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>).

môže vždy spochybnit'. Treba zabezpečiť dosahovanie výsledkov v rámci programov zhovievavosti.

c. Rozhranie programov zhovievavosti podnikov so sankciami voči jednotlivcom

41. Vo väčšine členských štátov sú sankcie ukladané jednotlivcom za porušenie právnych predpisov v oblasti hospodárskej súťaže vyššie než pokuty ukladané podnikom. Ak takéto systémy nezabezpečujú zhovievavosť pre zamestnancov podnikov, ktoré chcú požiadať o zhovievavosť pre podnik, môže ich to odradiť od spolupráce s orgánmi v celej EÚ. Hrozba vyšetrovaní a sankcií zameraných na zamestnancov môže podniky odradiť od žiadosti o program zhovievavosti.
42. V súčasnosti existujú len v niekoľkých jurisdikciách dostatočné opatrenia na ochranu zamestnancov podnikov pred individuálnymi sankciami, ak spolupracujú v rámci programu zhovievavosti voči podnikom, riadeného či už zo strany vnútroštátneho orgánu na ochranu hospodárskej súťaže, alebo zo strany Európskej komisie. Je vhodné zvážiť možnosti na riešenie otázky interakcie medzi programami zhovievavosti voči podnikom a sankciami voči jednotlivcom, ktoré existujú na úrovni členských štátov.

4. ZÁVER

43. Nariadením č. 1/2003 sa zmenil spôsob presadzovania pravidiel hospodárskej súťaže. Vďaka výsledkom, ktoré dosiahla Komisia, Európska sieť pre hospodársku súťaž a vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže, sa značne posilnilo presadzovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ. Komisia zaznamenala výrazné úspechy pri presadzovaní pravidiel a pri vyšetrovaní a dokazovaní v mnohých prípadoch v kľúčových odvetviach hospodárstva. Takisto poskytla usmernenie pre zainteresované strany, vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže a vnútroštátne súdy. Došlo k dynamickému rozvoju úzkej spolupráce v rámci Európskej siete pre hospodársku súťaž, ktorá podporila jednotné uplatňovanie pravidiel hospodárskej súťaže EÚ v celej EÚ. Vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže sa stali kľúčovým pilierom uplatňovania pravidiel hospodárskej súťaže EÚ a výrazne posilnili presadzovanie.
44. Všetky tieto prvky prispeli k účinnému presadzovaniu pravidiel hospodárskej súťaže EÚ v poslednom desaťročí. Hospodárska súťaž prispela k vytvoreniu širšieho výberu výrobkov a služieb lepšej kvality a za konkurenčnejšie ceny pre spotrebiteľov. Hospodárska súťaž zohráva kľúčovú úlohu pri vytváraní podmienok na zvýšenie produktivity a efektívnosti európskych podnikov ako kľúčového faktora na to, aby hospodárstvo EÚ dosiahlo väčšiu konkurencieschopnosť a udržateľný rast.
45. Tieto úspechy však treba využiť pri vytváraní skutočného spoločného priestoru presadzovania pravidiel hospodárskej súťaže v EÚ.
46. S týmto cieľom je potrebné najmä:
 - ďalej zaručovať nezávislosť vnútroštátnych orgánov na ochranu hospodárskej súťaže pri výkone ich úloh a zabezpečiť, aby mali dostatočné zdroje;
 - zabezpečiť, aby vnútroštátne orgány na ochranu hospodárskej súťaže mali k dispozícii úplný súbor účinných vyšetrovacích a rozhodovacích právomocí, ako aj

- zabezpečiť, aby sa vo všetkých členských štátoch zaviedli právomoci ukladať účinné a primerané pokuty, ako aj dobre navrhnuté programy zhovievavosti, a zväžiť opatrenia, ktoré by viedli k odrádzaniu žiadateľov o zhovievavosť.

Komisia bude ďalej posudzovať, ktoré iniciatívy sú najvhodnejšie na dosiahnutie uvedených cieľov.