

Antimonopolní politika Evropské unie

Patrik PANEŠ*

European Union Antitrust Policy

Abstract

This paper describes the approach of the European Union to the competition policy. In the first part of the paper the paper presents the European antitrust law. Then, the work focuses on the antitrust actions, which occurred in the European Union. It means that the legal way-outs from the first part of the work are in the second one applied in the reality by the European administration (respectively by the European judiciary). Both parts are divided into three sections – restrictive agreements, dominant position and the mergers. The paper is amended by the description of the present reform and finalized by the evaluation of the European approach to the competition policy.

Keywords: antitrust policy, competition, antitrust law, monopoly, cartels

JEL Classification: K21, L40, L41

Úvod

Antimonopolní, resp. soutěžní politika je v Evropské unii považována za jeden z nejdůležitějších nástrojů, který má napomáhat k dosažení základních cílů Evropského společenství, tedy trvalého, a zejména udržitelného růstu, ekonomické stability, růstu životní úrovně a dosažení i udržení existence tzv. jednotného vnitřního trhu. Férová hospodářská soutěž k těmto snahám přispívá prostřednictvím tlaku na podnikatelské subjekty, které jsou díky ní nuceny snižovat spotřebitelské ceny, zkvalitňovat produkci a celkově zvyšovat svou efektivnost.

Evropská soutěžní pravidla se na rozdíl od Spojených států amerických vztahují nejen na jednání soukromých tržních subjektů, ale i na státní zásahy. Soukromé firmy mohou omezovat soutěž restriktivními dohodami se svými konkurenty, nebo mohou zneužívat svou pozici na relevantním trhu, ale hospodářská

* Patrik PANEŠ, Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta národohospodářská, Katedra hospodářské politiky, nám. W. Churchilla 4, 130 67 Praha 3, Česká republika; e-mail: panes@vse.cz

soutěž trpí rovněž díky zásahům jednotlivých vlád členských států Evropské unie. Mohou totiž udělovat soukromým společnostem tzv. výhradní nebo zvláštní práva (privilegia) a vytvořit tak monopol, anebo mohou uplatňovat arbitrární politiku poskytování státních podpor jednotlivým podnikům (komunitární právo obsahuje obecný zákaz veřejné podpory ovlivňující obchod mezi členskými státy EU, ale současně vymezuje ty druhy veřejné podpory, které mohou být považovány za slučitelné se společným trhem – v naší stati však od této oblasti odhlížíme a soustředíme se přímo na antimonopolní politiku).

1. Evropské antimonopolní zákonodárství

Antimonopolní politika je tedy jednou ze základních politik Evropské unie. Ustanovení upravující ochranu hospodářské soutěže byla včleněna již do smlouvy zakládající Evropské sdružení uhlí a oceli z roku 1951 (čl. 65 a 66), a zejména do smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství, tedy do smlouvy Římské, z roku 1957 (čl. 85 a 86). V této části bude podrobněji popsána základní ustanovení o ochraně hospodářské soutěže, obsažená v člancích 81 a 82 Smlouvy o založení EHS, ve znění Smlouvy o Evropské unii ze dne 7. února 1992 (viz např. [4; 7; 8; 10], ale i [12; 13; 14; 15]). Článek 12 Amsterdamské smlouvy, která vstoupila v platnost dne 1. května 1999, totiž upravuje přečíslování článků Smlouvy o ES. Na základě Amsterdamské smlouvy je původní článek 85 nyní článkem 81 a článek 86 článkem 82.

1.1. Restriktivní dohody

Článek 81 odst. 1 Smlouvy zakazuje jako neslučitelné se společným trhem dohody a jednání ve vzájemné shodě omezující hospodářskou soutěž a ovlivňující vzájemný obchod mezi členskými státy. Příkladem takových narušení soutěže mohou být dohody o stanovení hladiny cen, rozdělení trhů nebo omezování objemu výroby. Pokud dohody omezující soutěž (neboli narušující obvyklé vzájemné působení mezi nabídkou a poptávkou) spadají pod ustanovení článku 81 Smlouvy, pak jsou považovány za zakázané a od počátku neplatné. Evropská komise může podnikům účastnícím se těchto dohod uložit pokuty až do výše 1 milionu EUR nebo 10 % celkového obrátu za předcházející obchodní rok [13, s. 471].¹ V této souvislosti je příhodné upozornit na rozsáhlé vyšetřovací pravomoci

¹ Výše pokuty se pak odvíjí od závažnosti a délky trvání narušení soutěžních pravidel, samozřejmě s přihlédnutím k přitěžujícím (opakované porušení komunitárního práva, odmítnutí spolupráce s Komisí či obstrukce, výše nelegálních výnosů apod.) a polehčujícím okolnostem (např. pasivní role ve skupině či okamžité ukončení ilegálních aktivit v momentě zahájení vyšetřování podezřelých praktik Evropskou komisí).

Evropské komise, jejíž zmocnění pracovníci jsou oprávněni vstupovat přímo do firemních prostor a provádět zde šetření – hledat důkazy.

I když jsou tedy dohody omezující soutěž obecně zakázány, mohou přesto v některých případech přinášet v konečném důsledku užitek (tzn. že celkové přínosy úmluvy vyváží její protikonkurenční aspekty), například ve formě zvýšení efektivity výroby (mj. díky technickému pokroku) nebo otevření přístupu na nové trhy (dochází tak ke stimulaci soutěže). Článek 81 odst. 3 Smlouvy proto poskytuje Evropské komisi možnost dohodu na žádost účastníků povolit, ale pouze v tom případě, že jsou splněny čtyři následující podmínky:

1. Dohoda musí přispívat ke zlepšení výroby či distribuce výrobků nebo k podpoře technického či hospodářského pokroku (například v případě smlouvy o exkluzivitě je obchodník schopen díky exkluzivnímu jednání pouze s jedním partnerem snadněji překonat potíže provázející mezinárodní obchod, tzn. zejména často se vyskytující jazykové a právní rozdíly).

2. Přiměřená část vznikajícího přínosu musí být vyhrazena pro spotřebitele (například díky tomu, že dohoda umožní snadnější, a zejména rychlejší přístup ke zboží, které není vyráběno v domácí zemi).

3. Dohoda nesmí ukládat zúčastněným podnikům žádná omezení, která nejsou k dosažení předcházejících dvou podmínek nezbytná (jde např. o omezení cenová).

4. Dohoda nesmí umožnit těmto podnikům vyloučit soutěž na daném relevantním trhu (například pokud by společný tržní podíl obchodních partnerů činil po uzavření kýžené dohody více než 40 %).²

Pokud dohoda splňuje zmíněná kritéria, smluvní strany mohou obdržet výjimku, a to buď formou individuální, nebo tzv. blokovou. V soutěžním právu ES tvoří tzv. blokové výjimky ucelený systém, který vznikl z určitých objektivních důvodů, zejména díky množství dohod notifikovaných Komisí se žádostí o udělení individuální výjimky (tj. např. přes 30 tisíc žádostí v případě dohod o výhradním prodeji). Komise nebyla schopna vypořádat se s touto administrativní zátěží mající za následek prodlužování lhůty pro udělování výjimek a přijala k vyřešení tohoto problému řadu opatření. Mezi těmito opatřeními pak vyniká právě zavedení systému blokových výjimek. Blokované výjimky jsou vydávány Evropskou komisí ve formě nařízení jednoznačně definujících kategorie smluv, které jsou považovány za automaticky vyňaté v souladu s ustanovením čl. 81 odst. 3 Smlouvy. Tato nařízení jsou vydávána na základě a v mezích zmocnění udělených Komisí příslušnými nařízeními pro jednotlivé oblasti³ (viz např. [15, s. 195]

² U blokových výjimek (viz dále) je kýženou hranicí tržní podíl přes 30 %.

³ Tento postup je vyžadován článkem 83 odst. 2 b) Smlouvy. Prvním zmocňovacím nařízením bylo nařízení Rady ES č. 19/65. Dodejme, že systém blokových výjimek je v současné době tvořen následujícími direktivami EK: 1475/95, 240/96, 2658/2000, 2659/2000, 1400/2002, 358/2003 a 772/2004.

nebo [6, s. 113]. Systém blokových výjimek je nyní v komunitárním právu upraven nařízením Rady Evropské unie č. 2790/1999, které vstoupilo v platnost 1. června 2000.

Pokud dohoda splňuje podmínky stanovené nařízením, není třeba ji notifikovat a může být automaticky implementována. Komise postupně vydala nařízení, která obsahují blokové výjimky pro následující typy dohod: smlouvy o výhradním prodeji a nákupu, o distribuci a servisu motorových vozidel, smlouvy o franchise, o specializaci, o výzkumu a vývoji, smlouvy v oblasti pojišťovnictví a smlouvy o přenosu technologií. Dohody, které se týkají jiné formy spolupráce, než které jsou pokryty některou z blokových výjimek, pak vyžadují individuální výjimku, a proto povinnost notifikace Komisi neodpadá. Zásadními výhodami systému blokových výjimek je zvýšení právní jistoty soutěžitelů (jde vlastně o uplatnění principu presumpce nevinny) a snížení administrativní zátěže antimonopolního úřadu (tj. zejména nižší počet žádostí o individuální výjimky). Zásadními nevýhodami jsou pak ztráta možnosti prověřit, zda je daná dohoda z hlediska soutěžního práva skutečně nezávadná, a přílišná rigidita systému (řada dohod nemůže v praxi vyhovět podmínkám nařízení o blokové výjimce a musí být oznámena Komisi se žádostí o udělení individuální výjimky).

1.2. Dominantní postavení

Článek 82 Smlouvy prohlašuje za zakázané a neslučitelné se společným trhem zneužití dominantního postavení ze strany podniku nebo několika podniků na společném trhu nebo na jeho podstatné části, pokud toto zneužití může vést k ovlivnění vzájemného obchodu mezi členskými státy Evropské unie (jako příklad tohoto způsobu narušování soutěže uveďme vázané obchody, cenovou diskriminaci či dohody o exkluzivitě). Článek 82 Smlouvy se tedy vztahuje pouze na individuální jednání podniků, zatímco článek 81 Smlouvy postihuje činnost dvou a více podniků jednajících skupinově na základě vzájemné dohody – ustanovení článku 82 Smlouvy navíc vylučuje udělení výjimky podniku, který zneužívá své dominantní pozice na relevantním trhu.

Pojem *dominantní postavení* není definován přímo v textu příslušného článku Smlouvy, ale byl vymezen až později v judikatuře Evropského soudního dvora jako hospodářsky silné postavení, které podnik má a které mu umožňuje zabránit efektivní soutěži, protože mu dává sílu chovat se do značné míry nezávisle na svých konkurentech, odběratelích a spotřebitelích [14, s. 183].⁴ Pro dominantní postavení je rozhodujícím kritériem podíl na relevantním trhu (dalšími uvažovanými

⁴ Srovnejme s rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci *United Brands Company & United Brands Continental vs. Komise* z roku 1978, viz část 3.2.

faktory jsou existence vlastní distribuční sítě, výhodný přístup k surovinám a v neposlední řadě existence věrohodných konkurentů). Samotné dosažení tohoto postavení trestáno není, Evropská komise postihuje jen jeho zneužití.

Ačkoliv je počet případů, na něž se vztahuje článek 82 Smlouvy, menší než je tomu v případě článku zakazujícího restriktivní dohody mezi soutěžiteli, sehrál 82. článek Smlouvy v posledních době hlavní úlohu při úpravě evropské hospodářské soutěže. Zneužití dominantního postavení bylo mnohokrát autoritami označeno za velmi závažné provinění proti komunitárnímu právu a následně exemplárně potrestáno velmi vysokými pokutami.

1.3. Spojování podniků

Časté problémy, které vznikaly při posuzování různých případů spojování podniků Evropskou komisí, tj. zda jde, či nejde o dohodu podléhající zakazu podle čl. 81 Smlouvy, nebo zda jde o zneužití dominantního postavení podle čl. 82 Smlouvy, vedly k přijetí nařízení Rady ES č. 4064/89 o kontrole spojování podniků, které bylo následně uplatňováno ve znění nařízení Rady EU č. 1310/97. Toto nařízení bylo založeno na třech základních principech [6, s. 119]:

- povinná ex ante notifikace koncentrací (tzn. ještě před tím, než inkriminované uzavřené smlouvy vstoupí v platnost), které mají význam z hlediska Společenství;
- výhradní komplexní jurisdikce Evropské komise ve vztahu ke všem koncentracím, které mají význam z hlediska Společenství (tzv. *one-stop shop* princip, který znamená, že spojované subjekty nemusí projít schvalovacím řízením v členských státech);
- přijetí rozhodnutí Evropskou komisí v právně závazných termínech (po uplynutí počáteční jednoměsíční lhůty k přezkoumání fúze Komise rozhodne o jejím schválení, nebo zahájí čtyřměsíční vyšetřovací řízení, tzv. fázi 2).

Nařízení z roku 1989⁵ bylo tedy dle druhého principu aplikováno na všechna spojení podniků, která mají tzv. význam z hlediska Společenství, přičemž tento význam je vymezen následovně: spojení podniků má komunitární dimenzi (tj. obrat zúčastněných podniků nad hranicí, od které je dané spojení posuzováno výhradně Evropskou komisí na základě zmíněného nařízení) v případech, kdy je celkový celosvětový obrat všech zúčastněných podniků vyšší než 5 miliard EUR a celkový obrat alespoň dvou zúčastněných podniků v rámci Společenství převyšuje 250 milionů EUR. Nařízení se neaplikuje v případech, kdy každý ze

⁵ Ačkoliv je oblast spojování podniků v současné době upravena nejnovějším nařízením Rady EU č. 139/2004 (viz dále), věnujeme se v další části tomuto znění tzv. fúzovacích pravidel, protože tyto předpisy po dlouhá léta významně ovlivňovaly chování tržních subjektů na společném evropském trhu, čehož si všimáme i v části 3.

zúčastněných podniků dosáhne více než dvou třetin svého celkového obratu v rámci Společenství v jednom a též státě [1, s. 49]. Tento princip dále upřesnilo nařízení z roku 1997, když s účinností spojení podniků má tzv. komunitární dimenzi také v tom případě, že: celkový celosvětový obrat všech zúčastněných podniků převyšuje 2,5 miliardy EUR; v každém z nejméně tří členských států je celkový obrat všech zúčastněných podniků vyšší než 100 miliónů EUR; v každém z těchto tří členských států je celkový obrat alespoň dvou zúčastněných podniků vyšší než 25 miliónů EUR a celkový obrat alespoň dvou zúčastněných podniků v rámci Společenství převyšuje hranici 100 miliónů EUR [13, s. 447]. Pod tento režim potom nespádají takové protisoutěžní činnosti, jejichž vliv na obchod je tzv. zanedbatelný.⁶ Tyto případy podléhají výlučně příslušné národní legislativě. Za tzv. zanedbatelný vliv se podle implementačních pravidel považuje splnění následujících kumulativních podmínek: celkový roční obrat účastníků se podniků nepřevyšuje 200 mil. EUR a zboží a služby, které jsou předmětem dohody, společně s jiným zbožím a službami zúčastněných podniků, jež jsou považovány uživateli za rovnocenné vzhledem k jejich vlastnostem, ceně a zamýšlenému užití, nereprezentují více než 5 % celkového trhu takového zboží nebo služeb na území společného trhu Evropské unie.

Evropské soutěžní předpisy považují za spojení podniků (koncentraci) případy úplného splynutí podniků (fúze), případy získání kontroly nad jiným podnikem (akvizice) a případy založení společných podniků. Evropské soutěžní právo Nařízení Rady ES č. 4064/89 bylo zaměřeno výrazně preventivně. Uzavření smlouvy o spojení podniků dosahující komunitární dimenze měly být do týdne od podpisu povinně oznámeny Komisi. Spojení podniků, která mají za následek vytvoření nebo posílení dominantního pozice na relevantním trhu a v návaznosti na to narušení hospodářské soutěže, byla Komisí prohlášena za tzv. neslučitelná se společným trhem. V ostatních případech Komise fúzi buď podmíněčně, nebo bezpodmínečně povolí (podmínkami mohou být povinné prodeje části aktiv či patentů konkurentům).

1.4. Praktická aplikace

Hlavním nositelem soutěžní hospodářské politiky Evropské unie je Evropská komise (resp. Generální ředitelství pro soutěž – DG IV neboli DG-Competition), která funguje jako evropský soutěžní úřad. Odvolací instancí je pak Soud první instance (od roku 1998), resp. Evropský soudní dvůr. Exekutivní kompetence je

⁶ Jde o tzv. pravidlo de minimis, zakládající se na oznámení Evropské komise o dohodách zanedbatelného významu ze dne 12. září 1986 ve znění oznámení z let 1994, 1997 a 2001 (viz [15, s. 194] či [6, s. 112]). Srovnejme s rozhodnutím Evropského soudního dvora ve věci Völk vs. Verwaecke z roku 1969, viz část 3.1.

v obecné rovině upravena článkem 83 Smlouvy a po dlouhá léta na jeho základě vydaným nařízením Rady ES č. 17/1962.

Toto nařízení svěřovalo (a jeho novelizace nadále svěřuje) Komisi následující kompetence: pravomoc udělovat výjimky podle článku 81 odst. 3 Smlouvy, pravomoc zjišťovat skutkový stav při posuzování jednotlivých případů domnělého nebo skutečného porušení čl. 81 a 82 Smlouvy a pravomoc postihovat jejich porušitele sankcemi. Evropská komise v sobě slučuje vyšetřovací i rozhodovací pravomoc, vede správní řízení. V souvislosti s rozšířením Evropské unie o deset nových členských států připravila Evropská komise reformu nařízení Rady ES č. 17/1962 (o implementaci článků 81 a 82 Smlouvy) přijatou jako nařízení Rady EU č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002, které vstoupilo v platnost 1. května 2004 (viz dále).

Evropský soudní dvůr rozhoduje ve věcech ochrany soutěže dvěma způsoby: za prvé, je odvolací instancí v případě nesouhlasu s rozhodnutím Evropské komise, která shledala jistou aktivitu jako neslučitelnou s články 81 a 82 Smlouvy, nebo nesouhlasu s (ne)povolením výjimky podle čl. 81 odst. 3 Smlouvy, a za druhé, je rozhodujícím orgánem, který se vyjadřuje k právním otázkám vzneseným národními soudy podle ustanovení čl. 234 (což byl původně článek 177) Smlouvy.

2. Evropská antimonopolní politika

Hlavním cílem soutěžního generálního ředitelství, v jehož čele od 1. září 2002 stojí Angličan Philip Lowe, je ustavit a aplikovat konsistentní antimonopolní politiku EU (v současnosti již druhým rokem pod vedením příslušné členky Evropské komise, Holanďanky Neelie Kroesové, komisařky zodpovědné za oblast hospodářské soutěže)⁷ – tu pak dotváří svou judikaturou Soudní dvůr. Věnujme se tedy stěžejním rozhodnutím soudních orgánů Společenství, která blíže definovala a vyložila ustanovení soutěžního práva ES.

2.1. Restriktivní dohody

Vzhledem k tomu, že evropské zákonodárství nezakazuje všechny dohody mezi podniky, ale jen ty, které mají, nebo mohou mít negativní dopad na hospodářskou soutěž v prostoru evropského trhu (viz čl. 81), je na Komisi, aby uvážila, zda se v daných situacích jedná o kartel, nebo ne.

⁷ Jednotliví náměstci generálního ředitele DG IV odpovídají za oblast fúzí, antitrustu a veřejných podpor. Podřízené direktoriáty se pak zabývají například energetikou, komunikacemi, průmyslem či speciálně kartely.

V této oblasti byl stěžejním rozsudek ve věci *Consten & Grundig vs. Komise* z roku 1966.⁸ Zaobíral se výlučnou dodavatelskou dohodou německého výrobce elektrotechniky Grundig a francouzského distributora Consten, který zažaloval paralelního dovozce firmu UNEF. Komise dohodu zakázala, Consten rozhodnutí napadl žalobou a Evropský soudní dvůr pak ve svém rozsudku zahrnul pod (obecný) zákaz kartelu (resp. dohod omezujících soutěž) nejen dohody mezi podniky na stejné úrovni z hlediska výroby, resp. obchodu a distribuce na trhu (horizontální kartely, tzn. dohody mezi konkurenty), ale i protisoutěžní dohody mezi podniky rozdílné úrovně na trhu, které si vzájemně nekonkurují (vertikální kartely, tj. dohody např. mezi výrobcí a distributory). Dal tak zapravdu Evropské komisi a rozhodl, že na dohodu o výlučném odbytu se zákaz čl. 81/ex-čl. 85 odst. 1 vztahuje.

Účelem zákazu protisoutěžního jednání ve vzájemné shodě je zahrnout ty kartely, jejichž základem není jen smlouva, nýbrž také pouhá shoda postupu (tj. koordinované, sladěné jednání – zahrnuje se sem i samotný úmysl sjednotit jednání, i když pak nemá konkrétní účinek).

Například v roce 1969 Evropská komise vydala rozhodnutí, ve kterém označila nárůst cen anilinových barviv ve Francii, v Itálii, Beneluxu a Německu v letech 1964 – 1967 za výsledek jednání ve vzájemné shodě. Udělila deseti společnostem pokuty v úhrnné výši 90 tisíc ECU. Jedna z dotčených společností, Imperial Chemical Industries, podala žalobu na neplatnost rozhodnutí Evropské komise s odůvodněním, že Komise neprokázala jednání ve vzájemné shodě. Evropský soudní dvůr ale Evropskou komisi ve svém rozsudku z roku 1972 podpořil.⁹

Komunitární zákaz kartelů ale nezahrnuje veškerá jednání tohoto druhu, protože jednotný trh jistě není ohrožen jednáním podniků, které na společný trh mají malý nebo téměř žádný vliv. Tuto otázku definitivně rozhodl Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci *Völk vs. Verwaecke* z roku 1969.¹⁰

Tyto dva podniky v roce 1963 uzavřely dohodu o výlučném prodeji výrobků firmy Völk firmou Verwaecke v Belgii a Lucembursku, přičemž Völk měl bránit paralelním dovozům svého zboží do těchto zemí. Na předběžnou otázku mnichovského Vrchního zemského soudu Evropský soudní dvůr odvětil, že zakazovací ustanovení čl. 81 odst. 1 je použitelné pouze za předpokladu, že dohoda může způsobit vyloučení, omezení nebo narušení soutěže na společném trhu. Dohoda výše zmíněných firem pokrývala pouze 70 ks elektrických přístrojů a měla tedy jen nevýznamný účinek na trh s ohledem na slabé postavení, které měli účastníci na trhu dotčených výrobků (v roce 1986 Komise stanovila limitní tržní podíl účastníků na 5 % a jejich roční obrat pod 200 mil. ECU).

⁸ *Consten GmbH & Grundig – Verkaufs GmbH vs. Komise*, případ 56 + 58/64.

⁹ *Imperial Chemical Industries Ltd. vs. Komise*, případ 48/69.

¹⁰ *Völk vs. Verwaecke*, případ 48/69.

2.2. Dominantní postavení

Evropské antimonopolní zákonodárství sice zakazuje zneužití dominantního postavení, ale nedefinuje, co to je. To opět vymezuje judikatura Evropského soudního dvora, konkrétně případ známý jako *United Brands*.¹¹

V roce 1967 společnost *United Brands Company* zakázala své dceřinné společnosti *United Brands Continental* distribuovat jiné banány než ty, které jí sama dodávala pod značkou *Chiquita*. Na základě stížnosti dánské firmy *Olesen* se případem začala zabývat Komise pro podezření z porušení čl. 82/ex-čl. 86 Smlouvy, které také záhy potvrdila a uložila pokutu. Obě společnosti se odvolaly a Evropský soudní dvůr rozhodl, že čl. 82 se vztahuje k postavení hospodářské síly, kterou podnik používá a která mu umožňuje zabránit účinné soutěži existující na relevantním trhu s tím, že ho tato síla činí v dostatečném rozsahu nezávislým na jeho konkurentech, zákaznících a i spotřebitelích. Skutečnost, že výrobce zakazuje distributorům prodej určitého výrobku, znamená zneužití dominantního postavení, protože omezuje trh na úkor spotřebitelů a ovlivňuje obchod mezi členskými státy zejména tím, že rozděluje národní trhy. Společnost *United Brands* tak byla shledána vinnou ze zneužití dominantního postavení na relevantním trhu.

Evropská právní koncepce vztahu k dominantním podnikům není založena na jejich nedovolenosti, ale na zákazu zneužití jejich tržního postavení. Evropské zákonodárství pak uvádí typy jednání, která považuje za zneužití dominantního postavení.

Typickým případem je rozsudek Evropského soudního dvora ve věci *Hoffmann – La Roche vs. Komise* z roku 1979.¹² Zmíněný podnik byl dominantním na trzích všech vyráběných vitamínů (vitamín A – tržní podíl 47 %, vitamín B3 – 41 až 51 %, vitamín B6 – podíl přes 80 %); 22 smluv s velkými distributory obsahovalo ujednání o výlučných nákupech, věrnostních množstevních slevách apod. Evropská komise jednání podniku sankcionovala a také Evropský soudní dvůr dospěl k závěru, že firma *Hoffmann – La Roche* měla dominantní postavení a že výlučné dodávky i věrnostní diskonty jsou zneužitím tohoto postavení, protože znamenají používání různých obchodních podmínek na ekvivalentní tržní transakce s různými obchodními partnery – různé ceny za stejné množství stejných produktů.

Je také nutno zmínit případ *Deutsche Post AG* [9], který znamenal průlom do dříve nedotknutelného sektoru poštovních služeb. Dne 20. března 2001 Komise vydala rozhodnutí na základě článku 82 Smlouvy o tom, že německý poštovní operátor zneužil svou dominantní pozici na trhu expresního zasilatelství obchodních balíků garantováním věrnostních slev a používáním predátorských cen. *Deutsche*

¹¹ *United Brands Company & United Brands Continental vs. Komise*, případ 27/76.

¹² *Hoffmann – La Roche Co. AG vs. Komise*, případ 85/76.

Post byla donucena vytvořit právnickou osobu zabývající se zmíněnou službou odděleně od svého monopolu v oblasti listovních zásilek včetně tržní báze cenového vztahu mezi těmito dvěma divizemi, a byla pokutována.

2.3. Spojování podniků

Jak již bylo několikrát zopakováno, v koncepci ochrany hospodářské soutěže ES není samotné dominantní postavení zakázáno, přesto se nabízí otázka, zda se podnik může dopustit zneužití dominantního postavení tím, že nabude takové velikosti, že prakticky znemožní účinnou konkurenci (nebo se takovému stavu dosti přiblíží). Evropské zákonodárství tuto otázku výslovně neřeší, odpověď přinesla opět praxe.

V rozsudku ve věci *Europemballage & C. C. C.* z roku 1973 Evropský soudní dvůr připustil,¹³ že na základě zákazu zneužití dominantního postavení je možná kontrola koncentrací (zakázané je tedy i posilování dominance tak, že její dosažený stupeň soutěž podstatným způsobem omezuje a na trhu zůstávají pouze podniky, které jsou ve svém jednání na dominantě závislé).

Musí však k tomu být definován věcně a místně relevantní trh. Ve výše zmíněném případě ale právě toto vymezení nebylo přesvědčivé, a proto soud rozhodnutí Komise zrušil. Aby se Komise tomu v budoucnu vyhnula, iniciovala přijetí nařízení Rady ES č. 4064/89 o kontrole fúzí.

Velký rozruch vyvolala v roce 1997 ohlášená fúze amerických výrobců letadel Boeing/McDonnell [11, s. 98], proti kterému Komise rozhodně protestovala s argumentem, že tím na trhu EU vznikne dominantní dodavatel velkokapacitních dopravních letadel. Evropská komise sice nemůže zakázat fúzi firem v USA, nicméně může uplatnit významná a bolestivá odvetná opatření proti obchodování těchto firem na společném evropském trhu, včetně pokuty až do výše 10 % hodnoty prodeje v EU, což by v tomto případě mohlo být až 4,8 miliard USD. Po řadě ostrých výměn názorů mezi americkými a evropskými úřady bylo nakonec dosaženo kompromisu a Komise s fúzí souhlasila, a to za určitých podmínek. Boeing se musel mj. zavázat, že nebude vynucovat exkluzivní dodávky letadel pro americké dopravní společnosti a také že poskytne licence na patenty, které obdržel v rámci zbrojních zakázek.

2.4. Praktická realizace

Závěrem této části malé shrnutí – v souvislosti s článkem 81 (restriktivní dohody) bylo na přelomu tisíciletí ročně podáváno nejen více než 200 dobrovolných notifikací, ale i přes 150 stížností a více než 100 řízení bylo zahájeno

¹³ *Europemballage Corp. & Continental Can Company Inc. vs. Komise*, případ 6/72.

z vlastní iniciativy DG IV. Boj proti kartelům v letech 1986 až 2002 znamenal sankce v úhrnné výši 3,788 miliard EUR, z toho více než 2/3 v posledních dvou letech. Nejvyšší pokuta v antikartelové oblasti byla Evropskou komisí stanovena v případě výrobců vitamínových preparátů, firem Roche a BASF, které za kartelové jednání v roce 2001 zaplatily 855,2 milionů EUR [16].

Ve věci zneužití dominantního postavení na relevantním trhu (článek 82) bylo ročně zahajováno zhruba tucet řízení.

Největším případem zneužití dominantního postavení – měřeno výší udělené sankce jedné firmě – byla před rozhodnutím ve věci Microsoft švýcarská společnost Tetra Pak, která za tyto praktiky na trhu EU dostala pokutu ve výši 75 milionů ECU, když jí bylo dokázáno i nepřátelské oceňování (ztráty z něj byly kompenzovány zisky z jiných evropských národních trhů), výlučné kontrakty a dělení trhů [15, s. 205].¹⁴

V oblasti působnosti nařízení Rady ES č. 4064/89 (kontrola fúzí) bylo z každoročních zhruba 200 notifikací méně než 5 % shledáno v rozporu s evropskými zákony. Do současnosti bylo zakázáno celkem 19 fúzí (tzn. méně než jedno procento ze všech více než 3 tis. notifikovaných transakcí),¹⁵ tou poslední bylo spojení ENI/EDP/GDP (9. prosince 2004). Největší zakázanou fúzí v posledních letech pak bylo americké spojení MCI WorldCom – Sprint s hodnotou 137 miliard EUR (stalo se tak 28. června 2000, pouhý den po podobném kroku amerických soutěžních úřadů).

V červnu 2002 utrpěla Evropská komise historickou porážku. Evropský soudní dvůr zrušil zákaz fúze britských turistických koncernů First Choice a My Travel z 22. září 1999 [16]. Rozsudek lze hodnotit jako *milník*, který pozměnil pravidla hospodářské soutěže v EU. Soud totiž také změkčil pravidla pro posuzování fúzí – podniky získaly větší možnost obrany proti rozhodnutím bruselských byrokratů a DG IV bude muset v budoucnosti podpořit svá rozhodnutí větším počtem kvalitních důkazů o možné dominanci v určitém segmentu trhu pro zamýšlené fúze. Rozsudek navíc potupil Evropskou komisi tím, že jí vytkl závažné procesní nedostatky: Komise prý nevzala v úvahu menší operátory, kteří dokážou vytvořit proti spojeným firmám dostatečnou konkurenční protiváhu. Z rozsudku lze vyvodit, že napříště už nebude možné vyvozovat případnou dominanci z prostého součtu tržních podílů, což může ve svých důsledcích také vést ke konvergenci evropských a amerických soutěžních pravidel.

V říjnu 2002 Evropský soud první instance zrušil další dvě rozhodnutí tehdejšího příslušného komisaře Maria Montiho o zákazu fúzí (šlo o švédské spojení

¹⁴ Komise uvažovala predátorské oceňování ve smyslu klasického tzv. Areeda/Turner testu, tedy jako prodej výrobku za cenu nedosahující úrovně průměrných variabilních nákladů firmy.

¹⁵ Devět z těchto 19 případů skončilo u Evropského soudního dvora a ve třetině případů byl zákaz potvrzen.

Tetra Laval – Sidel a fúzi francouzských elektrotechnických firem Schneider Electric a Legrand) [17]. Soud v rozhodnutích Komise opět shledal zjevné omyly, opomenutí a protiřečení. V prosinci 2002, po bezprecedentní čtyřnásobné prohře,¹⁶ Komise navrhla změnu pravidel pro posuzování fúzí a převzetí (viz dále) a uznala tak chybu v systému. Cílem navrhovaných změn je zlepšit kvalitu rozhodnutí EK, poskytnout více práv společnostem dotčeným zkoumáním fúzní smlouvy a také více času k dosažení dohody.

3. Evropská antimonopolní reforma

Evropská komise připravila novelizaci procesních pravidel v oblasti ochrany hospodářské soutěže (tj. revizi nařízení Rady ES č. 17/1962), která vstoupila v platnost spolu s rozšířením Evropské unie o deset nových členských států v květnu roku 2004 – reforma měla odstranit zejména povinné oznamování dohod mezi soutěžiteli.¹⁷

Komise připravila rovněž (v části 3 zmíněnou) reformu v oblasti kontroly spojování soutěžitelů, která nabyla účinnosti ke stejnému, výše uvedenému datu. Původní znění nařízení o spojení podniků totiž již neodpovídalo současným legislativním změnám v EU, ani situaci, která nastane po vstupu kandidátských zemí. Návrh nového znění měl odstranit část administrativní zátěže spojené s oznamováním zamýšlených spojení, měl zavést flexibilnější časové termíny pro posouzení navrženého spojení, a případně i návrhů na odstranění soutěžních problémů ze strany spojujících se podniků, a také měl vést k větší transparentnosti celého systému. Zelená kniha nabízející různé varianty reformy byla Komisí přijata již v prosinci roku 2001 a výsledek široké odborné diskuse, tzn. příslušné finální nařízení Rady EU č. 139/2004 o kontrole koncentrací, pak bylo přijato 20. ledna 2004.

Celá antimonopolní reforma byla podřízena jednomu ze zásadních principů fungování Evropské unie, *principu subsidiarity*. Za posouzení navrženého spojení podniků a jeho slučitelnosti se soutěžními pravidly EU už nebude zodpovědná pouze Komise, ale daleko více pravomocí aplikovat články 81 a 82 Smlouvy přešlo na členské státy a jejich administrativní orgány. Podnik bude hlásit svůj záměr pouze na jedno místo (tzn. tomu nejvhodněji určenému věcně a místně příslušnému orgánu) a odpadnou mu tak náklady způsobené vyplňováním složitých

¹⁶ V listopadu téhož roku totiž navíc vyhrály francouzské společnosti Lagardere a Canal Plus ve věci společné kontroly nad družicovým operátorem. Šlo tak o velký úder instituci. Viz [19].

¹⁷ Pouze v případě, kdy si podniky nebudou jisté, že jejich dohoda nemůže zakládat podezření z porušení pravidel hospodářské soutěže, se mohou obrátit s žádostí o posouzení na k tomu nejlépe způsobilý národní soutěžní úřad.

údajů a jejich zasíláním na více institucí. Byly zvýšeny také sankční pravomoci vyšetřovatelů v případě, že ve stanoveném časovém termínu nedostanou od podniku požadované podkladové informace. Nový systém paralelních kompetencí vyžaduje koordinaci mezi soutěžními úřady, a tak byla v říjnu 2002 založena Evropská soutěžní síť (*European Competition Network*) sestávající z Komise a soutěžních autorit 15 členských států a 10 přistupujících zemí. Jejím cílem je posílení kolektivního boje proti nelegálním aktivitám pomocí výměny důvěrných informací a společného vyšetřování.

Součástí reformy byla i řada tzv. administrativních opatření, jejichž smyslem je zkvalitnění rozhodovacího procesu. K nim patří zejména vytvoření postu vrchního ekonoma DG IV.¹⁸ Vrchní ekonom a jeho tým se účastní vyšetřování a jejich hlavním přínosem je nezávislý pohled na ekonomické aspekty návrhů předkládaných Komisi. Za svou činnost jsou zodpovědní přímo generálnímu řediteli. Důležitým opatřením je i zavedení tzv. *peer review panelu*, skupiny odborníků (nezávislých na úředních posuzujících např. fúze) zkoumajících logiku závěrů vyšetřovatelů.¹⁹

Významným způsobem byly též posíleny pravomoce Evropské komise v oblasti šetření protisoutěžních aktivit. Komise získá v případě důvodného podezření pravomoc nařídít inspekci i na jiných místech než v obchodních prostorech soutěžitelů, včetně například soukromých domů jeho vedoucích či jiných zaměstnanců.

Lze říci, že návrh Evropské komise na modernizaci procesních pravidel, přijatý 16. 12. 2002 jako nařízení Rady EU č. 1/2003 v rámci probíhající reformy evropské soutěžní politiky, náležitě sleduje snahu o soustředění se na vyšetřování dohod vážněji ohrožujících soutěž na společném trhu, zvláště pak kartelů. Jedním z nejdůležitějších bodů je pak také zamezení zahlcování Evropské komise těmi antimonopolními případy, které nejsou významné, ale přesto podléhají povinné notifikaci.²⁰

Komise by měla být schopna prošetřit o 50 % větší množství fúzí, akvizic a kartelových dohod, než tomu bylo v předreformním období. Její rozhodnutí také padnou rychleji než v minulosti.

¹⁸ V červenci 2003 byl na tento post nominován a později jmenován profesor Lars-Hendrik Roeller.

¹⁹ Impulsem k tomu bylo přesvědčení, že více očí více vidí a lze tak objevit chyby, kterých by se vyšetřovatelé ve svých závěrech mohli nedopatřením dopustit. *Peer review panel* bývá často označován výrazem „Komise ďáblových advokátů“.

²⁰ Došlo tak ke změně samotných pracovních metod soutěžního generálního direktoriátu. I když Komise nadále vydává rozhodnutí likvidující porušení antitrustového práva, nebude už vydávat rozhodnutí o výjimce. Generální ředitelství se tak soustředí na stížnosti a šetření z vlastní iniciativy a k tomu bude potřebovat více informací a rozsáhlejší monitoring trhu. Antimonopolní politika EU se tak posouvá z pozice reakční autority k proaktivnějšímu postoji.

Závěr

V návaznosti na reformu antimonopolní politiky je zaměření Evropské unie na nejzávažnější případy narušení hospodářské soutěže, kterými jsou kartelové dohody o cenách a rozdělení trhů, ještě mnohem výraznější (v souladu s celosvětovým trendem) – jde o zpřísnění sankcí za uzavření kartelové dohody na jedné straně a na druhé straně umožnění podstatných snížení nebo i odpuštění sankcí těm podnikům, které kartelovou dohodu jako první vyrazí a předloží relevantní důkazy o její existenci.²¹ Co se týče dominantního postavení, rozhodujícím faktorem by v budoucnu neměl být relativní tržní podíl, ale existence schopných konkurentů a také omezenost vstupu nových soutěžitelů (Soudní dvůr totiž opakovaně v tomto duchu zrušil rozhodnutí Komise v oblasti fúzí). Strach totiž, bohužel, v minulosti vedl firmy k omezení konkurenčních snah a k úsilí nepřesáhnout určitý tržní podíl.

Jako značnou překážku reformního vývoje bylo v minulosti možno spatřovat samotného komisaře Maria Montiho. Monti na rozdíl od svých předchůdců v Evropské komisi zvolil konfrontační přístup k podnikovým fúzím (viz např. [2]). Akcentoval zabránění dominance firem na trhu za každou cenu. Tato koncepce dostala komisaře v červenci 2001 do vypjatého sporu s vládou Spojených států poté, kdy zamezil společnosti General Electric koupit firmu Honeywell International. Ministerstvo spravedlnosti USA totiž zpochybnilo pravomoc Evropské komise znemožnit spojení dvou amerických podniků, které už bylo regulátorem ve Spojených státech povoleno. Podle vyjádření tohoto úřadu se při schvalovacím řízení v USA nekladl důraz na dominující podíl na trhu, jako v Evropě, ale zájem spotřebitelů – tedy, zda fúze či akvizice povede ke snížení cen (Monti opačné rozhodnutí o fúzi zdůvodnil právě rozdílností legislativy).²²

²¹ Tzv. *leniency program EU* (založený právě na tomto principu) již dosáhl od svého přijetí v roce 1996 značné podobnosti s americkou verzí. Od 13. února 2002, kdy bylo představeno jeho inovované znění, podalo příslušnou přihlášku několik desítek subjektů, z nichž zhruba polovina imunitu skutečně obdržela. Důvodem existence podobných programů je obtížnost boje proti kartelům, zejména pak nesnadnost zajištění důkazů o samotné existenci koluze, kterých po sobě soutěžitelé zanechávají velmi málo, nemluvě o tom, že zpravidla ani nemají listinnou podobu. Systém počítá se sklonem ke zrádovství, ať již díky snaze získat konkurenční výhodu zajištěnou beztretností či díky pocitu nevýhodnosti kartelové smlouvy. Poznamenejme, že nejznámějším případem udělení imunity jednomu z účastníků kartelové dohody byla firma Rhone Poulenc, účastník tzv. vitaminového kartelu (viz výše).

²² Bilaterální kooperace a koordinace mezi EU a USA je založena na dohodách z let 1991 a 1998, přičemž vedení Generálního ředitelství pro hospodářskou soutěž, Antitrustového oddělení Ministerstva spravedlnosti a Federální obchodní komise jsou spolu v každodenním kontaktu s cílem rozvíjet vzájemné vztahy spočívající v kvalitní spolupráci při posuzování transatlantických fúzí a při vyšetřování kartelizace v globálním měřítku (přičemž v jejich zájmu je dosažení konzistentních, nebo alespoň co nejméně konfliktních řešení – divergentní přístupy ke stejné problematice by totiž oslabily důvěru veřejnosti a mohly by způsobit chaotické tržní reakce).

Neustále se zvětšující intervence do záležitostí zahraničních firem, jež sídlí mimo EU, vyvolávala obavy a strach z Evropské komise ve správních radách prakticky na celém světě. Mario Monti byl proto často vyzýván, aby tuto svou politiku přehodnotil.

Právní normy týkající se soutěžní politiky byly v člancích 85 a 86 zakomponovány již do Římských smluv z roku 1956. Podle mnoha odborníků jsou však předpisy stojící na stráži tržního pořádku v Evropě příliš rigorózní. Zkušenosti pak ukazují na další základní úskalí přístupu uplatňovaného v současnosti v otázce vyšetřování protikonkurenčních praktik, tedy na ten fakt, že státní instituce pracují v atmosféře evidentní informační nevýhody ve svůj neprospěch a že v čase vzniká v rámci dynamického tržního procesu signifikantní identifikační i implementační zpoždění a hospodářskopolitická opatření tak ztrácejí smysl.

V USA se v 80. letech projevila tendence k přejímání idejí chicagské školy. Protimonopolní zákony byly zaměřeny pouze na zlepšení ekonomické efektivity. Experti proto Evropské unii radí, aby se inspirovala a aby se role její politiky ochrany hospodářské soutěže zúžila na rozpoznávání a odstraňování překážek volného pohybu v odvětví. Soudní procesy by pak měly brát více v úvahu duch zákonů. Právní úprava ochrany hospodářské soutěže by také neměla být využívána jako nástroj k prosazování aktuálních a arbitrárních hospodářskopolitických záměrů. Jde o nástroj zachování či posilování hodnoty rovných příležitostí a ten nesmí být deformován silnými lobbystickými skupinami k obrazu svému.

Literatura

- [1] ATKINSON, B. – BAKER, P. – MILWARD, B.: *Economic Policy*. 1st ed. London: Macmillan Press 1996. 332 s. ISBN 0-333-65047-6.
- [2] BAKER, S. – EDMONDSON, G. – CARNEY, D.: Svět podle Montiho. *Ekonomický týdeník Euro*, 2002, č. 12, s. 62.
- [3] BĚHAN, P.: Dominantní postavení na trhu a jeho zneužití – právní úprava ES a v ČR. 1. vyd. Praha: Prospektrum 2002. 192 s. ISBN 80-7175-112-X.
- [4] CUNNINGHAM, J. P.: *The Competition Law of the EEC*. 1st ed. London: Kogan Page Limited 1973. 320 s. ISBN 0-85038-033-2.
- [5] ELIÁŠ, K.: *Kurs obchodního práva (úvodní a obecná část, soutěžní právo)*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 1995. 316 s. ISBN 80-7179-012-5.
- [6] JANKŮ, M.: *EU: Právní systém ES*. 1. vyd. Praha: Computer Press 2002. 164 s. ISBN 80-7226-806-6.
- [7] KOLEKTIV: *Římské smlouvy*. 1. vyd. Praha: Ústav mezinárodních vztahů 1993. 218 s. ISBN 80-901301-X.
- [8] KOLEKTIV: *Amsterodamská smlouva*. 1. vyd. Praha: Karolinum 1998. 168 s. ISBN 80-85864-48-7.
- [9] KREIDL, J.: Bruselská ruka trhu zasahuje. *Ekonomický týdeník Euro*, 1999, č. 39, s. 48.
- [10] SHAW, J.: *Law of the European Union*. 3rd ed. New York: Palgrave 2000. 591 s. ISBN 0-333-92491-6.

-
- [11] ŠREIN, Z.: Mechanismy hospodářské politiky EU. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze 1999. 369 s. ISBN 80-7079-946-3.
- [12] TICHÝ, L. a kol.: Dokumenty ke studiu evropského práva. 2. vyd. Praha: Linde 2002. 942 s. ISBN 80-7201-337-8.
- [13] TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – SVOBODA, P. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R.: Evropské právo. 1. vyd. Praha: C. H. Beck 1999. 915 s. ISBN 80-7179-113-X.
- [14] TÝČ, V.: Základy práva ES pro ekonomy. 1. vyd. Praha: Linde 1999. 242 s. ISBN 80-7201-148-0.
- [15] TÝČ, V.: Základy práva ES pro ekonomy. 2. vyd. Praha: Linde 2000. 279 s. ISBN 80-7201-213-4.
- [16] Evropská komise utrpěla porážku. Hospodářské noviny, 10. 6. 2002.
- [17] Monti utřil v boji proti monopolům porážku. Hospodářské noviny, 29. 10. 2002.
- [18] Evropská komise udělila vysoké pokuty výrobcům sádrokartonů. Hospodářské noviny, 28. 11. 2002.
- [19] Brusel změní pravidla pro fúze. Hospodářské noviny, 12. 12. 2002.
- [20] Background Information on Bilateral Relations – United States of America. Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <http://europa.eu.int/comm/competition/international/bilateral/background/us1_en.html>.
- [21] Commission Notice on Agreements of Minor Importance (de minimis). Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/c_368/c_36820011222en00130015.pdf>.
- [22] Commission Notice on Immunity from Fines and Reduction of Fines in Cartel CASE. Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_045/c_04520020219en00030005.pdf>.
- [23] Competition Policy in Europe and the Citizen. Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <http://europa.eu.int/comm/competition/publications/competition_policy_and_the_citizen>.
- [24] Council Regulation (EC) No 1/2003 on the Implementation of the Rules on Competition. Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_001/l_00120030104en00010025.pdf>.
- [25] Council Regulation (EC) No 139/2004 on the Control of Concentrations between Undertakings. Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/l_024/l_02420040129en00010022.pdf>.
- [26] European Merger Control – Council Regulation 4064/89 Statistics. Přístup z internetu (20. 3. 2006) – URL: <<http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/stats.html>>.