

Poznámky ke vztahu práva Evropského společenství a práva jednotlivých členských států v oblasti hospodářské soutěže

Tomáš FIALA

I.

Úvod

Klíčová pravidla ochrany hospodářské soutěže v Evropském společenství jsou obsažena v člancích 85 a 86 Smlouvy o založení EHS (dále jen smlouva):

- *článek 85* zakazuje dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a veškeré vzájemně sladěné praktiky, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučit, omezit nebo zkreslit soutěž na společném trhu
- *článek 86* zakazuje, aby jeden nebo více podniků zneužívaly svého dominantního postavení na společném trhu nebo na jeho podstatné části pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy.

Uvedené články posuzují jakoukoliv protisoutěžní praktiku (například dohodu o cenách, či o rozdělení trhů) podle jejího dopadu na obchod mezi členskými státy. Podmínka „ovlivnění“ obchodu je konstituována neutrálně, tudíž ani vzrůst objemu obchodní výměny mezi členskými státy nevyklučuje možnost aplikace uvedených článků.

Kromě těchto pravidel má většina členských států ES i svá vlastní pravidla ochrany hospodářské soutěže¹. Tato národní pravidla mohou posoudit určitou protisou-

¹Belgie – Law on the Protection of Economic Competition 1991, Dánsko – The Competition Act 1989, Francie – The Ordinance 1986 – on the Freedom of Prices and on Competition, Německo

težní praktiku z hlediska jejího účinku na trh příslušného členského státu. V důsledku toho se jedna a tatáž praktika může stát předmětem paralelního řízení – jak před Komisí Evropského Společenství (dále jen komise) podle komunitárního práva, tak před příslušným národním soutěžním úřadem podle národní legislativy. Oba právní režimy se mohou kumulovat a mohou vést i k rozdílným právním posouzením určitého protisoutěžního jednání. Vzniká tedy otázka, jak rozřešit případný rozpor mezi komunitárním právem a právem členského státu.

II.

Vztah práva ES a práva jednotlivých členských států

Pro aplikaci práva Společenství v členských státech s ohledem na jeho koexistenci s příslušným vnitrostátním právním řádem formuloval Soudní dvůr ve svých rozhodnutích dvě základní zásady²:

- zásadu přímé účinnosti práva Společenství v členských státech a
- zásadu nadřazenosti norem práva Společenství nad vnitrostátními normami členských států.

Tyto dva právní systémy tedy fungují v zásadě na principu nadřazenosti (ve smyslu přednostní aplikace) komunitárního práva nad právem členských zemí. Tento princip, jak je uvedeno výše, není stanoven přímo ve zřizovací smlouvě Společenství, ale je formulován v rozhodnutích Soudního dvora. První rozhodnutí, které řešilo vztah pravidel vnitrostátního práva a práva Společenství bylo učiněno ve věci *Van Gend en Loos*³. Šlo zde o konflikt mezi článkem 12 Smlouvy⁴ a dřívějším nizozemským zákonem. Soudní dvůr konstatoval, že:

„... právo Společenství tvoří nový právní řád v rámci mezinárodního práva, v jehož prospěch státy omezily svá svrchovaná práva.“

– The Act Against Restraints of Competition 1957, Řecko – Antitrust Law 703/1977, Irsko – The Competition Act 1989, Itálie – Law 287/90 on the Protection of Competition and the Market, Nizozemí – Economic Competition Act 1956, Španělsko – Law 16/89 on the Defence of Competition, Velká Británie – Fair Trading Act 1973, Restrictive Trade Practices Act 1976, The Competition Act 1980,

²V. Týč, D. Jílek: Základy práva Evropského společenství, Doplněk, 1993,

³*Van Gend en Loos*: rozhodnutí Soudního dvora z 5. 2. 1963, (European Court Review, 1963, díl 1, str.12),

⁴článek 12 Smlouvy o EHS: „členské státy nebudou mezi sebou zavádět nová cla z dovozu ani dávky se stejným účinkem, ani zvyšovat cla a dávky, které ve vzájemných stycích uplatňují“,

Vztah práva ES a práva jednotlivých členských států v oblasti ochrany hospodářské soutěže

Obecný princip nadřazenosti norem práva Společenství z případu *Van Gend en Loos* je v oblasti soutěže potvrzen rozhodnutím Soudního dvora ve věci *Walt Wilhelm*⁵. V tomto případě Bundeskartellamt (německý soutěžní úřad) uložil pokutu výrobcům barviv, kteří uzavřeli dohodu o zvýšení cen anilínu. Jednalo se o mezinárodní cenový kartel, jehož členy byli němečtí výrobci, výrobci z jiných členských států i producenti z dalších zemí. Mezitím zahájila ve stejném případě řízení i Komise. Výrobci vznesli žalobu k Soudnímu dvoru, zda byl Bundeskartellamt oprávněn projednávat případ současně s Komisí. K takto vznesené otázce zaujal Soudní dvůr následující stanovisko:

„... současná aplikace národního práva je přípustná pouze v tom rozsahu, aby nebyla na újmu plně a jednotně aplikaci soutěžních pravidel Společenství.“

V jiné části rozsudku se praví:

„... konflikt mezi pravidly Společenství a národními pravidly v záležitostech kartelového práva musí být vyřešen aplikováním principu, že právo Společenství má přednost.“

Z této klíčové věty rozsudku můžeme vyjít i při posuzování jednotlivých situací, které mohou při koexistenci soutěžního komunitárního a národního práva nastat. Odborná literatura⁶ rozlišuje následující typy konfliktů.

1. Komise ES i příslušný národní soutěžní úřad dospějí při posuzování protisoutěžní praktiky ke shodnému závěru

V tomto případě se o konflikt mezi právními rády nejedná. Nicméně vzniká otázka, jak vyřešit problém s eventuálním uložení dvojích sankcí. Odpověď můžeme najít v rozsudku případu *Walt Wilhelm*:

„... spravedlnost vyžaduje, že dřívější sankce by měly být vzaty v úvahu při stanovování výše později ukládaných sankcí.“

2. Určitá praktika je komunitárním právem zakázána, ale podle národního práva je povolena

Taková situace nastává v případech, kdy určitě jednání je zakázáno článkem 85 nebo 86 Smlouvy, ale je současně povoleno na národní úrovni. Zde není pochyb o tom, že přísnější komunitární právo vytváří určitý právní standard, který musí být respektován.

⁵Walt Wilhelm: rozhodnutí Soudního dvora z 13. 2. 1969 (ECR 1969, 1, 13)

⁶například R. Whish: Competition Law, Butterworths, 1993;

3. Individuální vyjímka podle komunitárního práva, zákaz podle národního práva

Komise může povolit vyjímku ze všeobecného zákazu čl. 85 odstavec 1 Smlouvy podle odstavce 3 téhož článku pro dohodu, která je Komisi oznámena a která splňuje podmínky uvedené v odst. 3⁷. Jedná se o následující čtyři podmínky, z nichž první dvě jsou vymezeny pozitivně a druhé dvě negativně:

- dohoda musí přispívat ke zlepšení výroby nebo distribuce výrobků nebo k podpoře technického nebo hospodářského pokroku,
- přiměřená část z toho vyplývajícího zisku musí být vyhrazena spotřebitelům,
- dohoda nesmí ukládat příslušným podnikům omezení, jež nejsou k dosažení těchto cílů nezbytná,
- dohoda nesmí umožnit těmto podnikům vyloučit soutěž vzhledem k podstatné části výrobků tím dotčených.

Otázkou je, zda-li se tato individuální vyjímka může prosadit přes přísnější ustanovení národního práva. Rozsudek případu *Walt Wilhelm* říká:

„... aby byly dosaženy cíle Smlouvy orgány Společenství jsou oprávněny provést určitou pozitivní, ačkoliv nepřímou akci s úmyslem podpory harmonického vývoje hospodářské činnosti v rámci celého Společenství.“

Udělení individuální vyjímky bezpochyby představuje právě takovou pozitivní činnost ve významu rozsudku případu *Walt Wilhelm*. Komise pomocí institutu individuální vyjímky podporuje určité typy dohod – například dohody o výzkumu a vývoji nebo dohody vedoucí k efektivnější distribuci zboží. Vyjímky tak sehrávají významnou roli v hospodářské politice ES. To vše vytváří přesvědčivé argumenty pro prosazení individuální vyjímky udělené Komisí přes přísnější ustanovení národního práva.

4. Blokovaná vyjímka podle komunitárního práva, zákaz podle národního práva

Blokované vyjímky, tj. vyhlášení, že článek 85 odst. 1 se neaplikuje na určité typy dohod, rozhodnutí nebo vzájemně sladěných postupů, jsou významným fenoménem soutěžního práva Evropského společenství. Blokované vyjímky jsou vydávány formou nařízení Komise, na základě a v mezích zmocnění daných pro jednotlivé oblasti nařízeními Rady ES. Na základě nařízení Rady č. 19/65 vydala Komise nařízení o blokovaných vyjímkách pro výhradní distribuci (1983/83), výhradní nákup (1984/83), distribuci motorových vozidel (123/85), licenční smlouvy na patenty (2649/84), licenční smlouvy na know-how (556/89) a pro franchisingové dohody

⁷Ze zneužití dominantního postavení podle článku 86 Smlouvy o EHS je udělení vyjímky vyloučeno

(4087/88). Blokované výjimky pro specializační dohody (417/85) a dohody o výzkumu a vývoji (418/85) byly vydány na základě nařízení Rady č. 2871/71.

Dohoda, jež splňuje požadavky nařízení o blokované výjimce získává, bez nutnosti oznamování Komisi, shodný právní status, jako by jí byla udělena individuální výjimka.

Klasická struktura nařízení o blokované výjimce zahrnuje:

- preambuli – vysvětlující politiku Komise vedoucí k přijetí nařízení o blokované výjimce,
- „bílé“ klausule – tj. ustanovení, která přestože spadají pod generální zákaz čl. 85 odst. 1, jsou výjimkou z tohoto zákazu vyňata,
- „černé“ klausule – dohoda obsahující tato ustanovení nemůže profitovat z výhod blokované výjimky,
- „šedé“ klausule – tj. ustanovení, která obvykle nespádají pod zákaz čl. 85 odst. 1, ale z důvodu právní jistoty jsou výslovně povolena.

Pět nařízení o blokovaných výjimkách (patentové licence, specializace, výzkum a vývoj, franchising a know-how) obsahuje tzv. „oponentní řízení“ (opposition procedure). Podle něj dohoda, která obsahuje ustanovení, která nenáleží ani do vyňatých ani do zakázaných klausulí, může být oznámena Komisi a tím je automaticky ze zákazu čl. 85 odst. 1 Smlouvy vyňata, pokud Komise nezahájí do šesti měsíců od oznámení oponentní řízení.

Blokované výjimky obsahují také možnost odvolání blokované výjimky Komisí, jestliže tato zjistí (buď na žádost, nebo z vlastní iniciativy), že dohoda výjimkou osvobozená má účinky, které se neslučují s podmínkami uvedenými v čl. 85 odst. 3 Smlouvy.

Eventuelní konfliktní situace s přísnějšími ustanoveními národního práva je velmi podobná předcházející s tím rozdílem, že spor nevzniká kvůli dohodě již byla udělena individuální výjimka, ale protože dohoda profituje z jedné z blokovaných výjimek. I řešení je totožné jako v minulém případě. Blokovaná výjimka rovněž vyjadřuje určitou pozitivní činnost Komise – v každé preambuli jsou vyjmenovány důvody pro povolení určitého typu dohod. I v tomto případě by proto národní soutěžní úřad neměl mít možnost derogovat výhodu blokované výjimky.

5. Komunitární právo se neaplikuje, zákaz podle národního práva

Další situací, jež musíme uvážit je chování porušující národní právo, ale které není Komisí považováno, prostřednictvím tzv. „negativního atestu“ (negative clearance) za jednání v rozporu s článkem 85 odst. 1 nebo 86 Smlouvy o EHS.

Negativní atest je rozhodnutí Komise potvrdující, že na základě jí předložených skutečností se na dotýcnou praxi článek 85⁸ nebo 86 Smlouvy nevztahuje. Stejně jako individuální výjimka i negativní atest vyžaduje předchozí žádost zasloupanou Komisí.

⁸Ze zneužití dominantního postavení podle článku 86 Smlouvy o EHS je udělení výjimky vyloučeno

V tomto případě se nejedná o paralelní aplikaci dvou právních řádů na tutéž praktiku a tím existenci konfliktu mezi nimi. Důsledkem je, že národní právo smí být plně aplikováno. Tento přístup byl potvrzen Soudním dvorem v tzv. případech „Parfémů“⁹:

„... skutečnost, že praktika nebyla posouzena Komisí jako praktika spadající do zákazu obsaženého v článku 85¹⁰, jehož rozsah je limitován na dohody, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy, v žádném případě nevyklučuje, aby tato praktika byla považována soutěžním úřadem členského státu z hlediska omezujícího účinku na národní úrovni.“

6. Problematika tzv. „uklidňovacího dopisu“ (comfort letter)

Individuální vyjímky nebo negativní atesty jsou Komisí vydávány poměrně zřídka, místo nich Komise v praxi zasílá tzv. „uklidňovací“ dopisy.

Uklidňovací dopis je psané, ale neformální oznámení stranám dohody, ve kterém Komise vyslovuje názor, že dohoda na základě jí předložených skutečností by splňovala podmínky pro udělení individuální vyjímky na základě čl. 85¹¹ Smlouvy nebo, že na dohodu se nevztahuje článek 85¹². Dopis uvádí, že Komise neshledává důvody pro zasahování do dotyčné záležitosti nebo pro další projednávání záležitosti a pro přistoupení k závěrečnému rozhodnutí.

Uklidňovací dopis je speciálním instrumentem Komise k usnadnění administrativy, neboť může být vydán mnohem rychleji než negativní atest nebo individuální vyjímka. Zúčastněným stranám dohody však poskytuje nižší míru právní jistoty než formální rozhodnutí. Proto také může být tento dopis vydán pouze se souhlasem účastníků dohody. Je ovšem pochopitelné, že většina podnikatelů bude mít zájem na co nejrychlejší odpovědi o platnosti či neplatnosti jejich dohod bez ohledu na právní závaznost takového aktu.

V případě uklidňovacího dopisu se, jak již bylo naznačeno, nejedná o právně závazné rozhodnutí, které by se mohlo prosadit přes přísnější ustanovení národních právních řádů. Na druhé straně ovšem, pokud jsme uznali nadřazenost individuální i blokové vyjímky nad striktnějšími právními normami národních právních řádů členských zemí, bude principiálně správné postupovat shodně i v případě uklidňovacího dopisu¹³. Jestliže je totiž tento dopis vydán pouze tehdy, když Komise nabude

⁹Procureur de la Republique v *Giry and Guerlain* (ECR 1980, 2327),

¹⁰Ze zneužití dominantního postavení podle článku 86 Smlouvy o EHS je udělení vyjímky vyloučeno

¹¹*Van Gend en Loos*: rozhodnutí Soudního dvora z 5. 2. 1963, (European Court Review, 1963, díl 1, str.12),

¹²Ze zneužití dominantního postavení podle článku 86 Smlouvy o EHS je udělení vyjímky vyloučeno

¹³viz. odkaz 6),

přesvědčení, že by dohodě bylo možno udělit výjimku, neexistují přesvědčivé argumenty proč by se neměl i tento administrativní akt Komise prosadit přes ustanovení národních právních řádů¹⁴.

¹⁴Uklidňovací dopis pro případ neaplikace čl. 85 (1) nevyklučuje použití přísnějších ustanovení národního práva (viz. část 5).