



Ing. Petr Rafaj

předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže



UOHSX0067GEB

Č. j.: ÚOHS-D344/2014/KD-15009/2014/850/MSk

Brno 17. července 2014

Vážený pane předsedo,

děkuji Vám za Váš dotaz týkající se problematiky Integrovaného systému nakládání s odpady (dále též jen „ISNO“) a jeho vlivu na hospodářskou soutěž. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále též „Úřad“) provedl analýzu Vašich dotazů z hlediska zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění, a níže uvádí své stanovisko. K Vámi položeným dotazům se nicméně Úřad může vyjádřit jen v obecné rovině, neboť závazná stanoviska může Úřad vydávat jen v závěru provedeného správního řízení.

Úřad obecně vychází z toho, že uplatňování jakékoli regulace je vždy určitým zásahem do stavu, kterého by na relevantních trzích bylo dosaženo volným střetem nabídky a poptávky. Úřad proto vítá regulaci pouze tam, kde se nemohou tržní mechanismy dostatečně rozvinout a zajistit tak samy o sobě tlak na cenu a kvalitu nabízeného zboží či služeb; k omezování hospodářské soutěže by mělo v důsledku takové regulace docházet jen v rozsahu, který je nezbytný k naplnění jejích cílů, přičemž míra omezení soutěže by měla být těmto cílům úměrná (tzv. *smart regulation*).

Ten, kdo určitou regulaci přijímá, má rovněž povinnost posoudit, zda je její přijetí nezbytné, vyhodnotit její dopady a zvážit, zda omezení, která přináší dotčeným subjektům, jsou nezbytná k naplnění veřejného zájmu, který sleduje.

Úřad není oprávněn rozhodovat o porušení zákona o ochraně hospodářské soutěže a/nebo Smlouvy o fungování evropské unie (dále jen „SFEU“) zákonnými předpisy. Úřad je připomínkovým místem v rámci legislativního procesu a je tedy oprávněn k zaujímání stanovisek ze soutěžního pohledu ohledně vznikající legislativy, platné právní předpisy je však povinen respektovat; určitá regulace přijatá ve formě zákona tedy z povahy věci nemůže být v rozporu se zákonem o ochraně hospodářské soutěže, neboť zákony mají stejnou právní sílu. Pokud jde o možný rozpor zákona se SFEU, k jeho posouzení je primárně povolána Evropská komise a Soudní dvůr Evropské unie.

Naopak v případě, že by se jednalo o opatření orgánu veřejné správy, které by mohlo zjednat výhodu určitému soutěžiteli nebo jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž, by se hypoteticky mohlo jednat o porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Úřad však může posoudit toliko konkrétní opatření, nikoliv obecné záměry na jejich přijetí, a to v rámci správního řízení.

Obecně Úřad vychází z toho, že zajišťování potřeb veřejnosprávních subjektů realizované bez uplatnění tržních mechanismů bývá zpravidla méně ekonomicky výhodné než poptání takových služeb na trhu, kde vzájemné soutěžení podnikatelů vede k tlaku na cenu a kvalitu plnění. Z toho důvodu Úřad nepovažuje možný vznik ISNO obecně za nejpříhodnější, avšak nemá k dispozici studii, jež by vymezovala dopady vzniku ISNO na tržní prostředí. Z toho důvodu nemůže Úřad zaujmout konkrétnější stanovisko.

K Vašemu prvnímu dotazu Úřad konstatuje, že dle jeho názoru obcím nelze zakázat, aby vytvářely subjekty, do kterých se mohou na základě svého uvážení integrovat, případně na ně převádět některé své činnosti. Naopak otázka, zda lze takovou integraci uložit jako povinnost, je otázkou ústavního práva, kterou není Úřad oprávněn posuzovat. Úřad nicméně vychází z toho, že centralizace, ke které by v rámci ISNO mohlo dojít, může znamenat omezení poptávky po určitých službách na trhu. Totéž obdobně platí i pro Vaši druhou otázku, stejně jako pro otázku třetí – i zde Úřad obecně vychází z toho, že omezení možnosti soutěžitelů na trhu volně působit je pro účinnou hospodářskou soutěž nepříznivé. Zde je třeba ještě dodat, že pokud by omezení některých soutěžitelů formou opatření orgánu veřejné správy fakticky znamenalo poskytnutí výhody pro soutěžitele jiné, mohlo by se za splnění dalších podmínek jednat o porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. S tím úzce souvisí i vaše čtvrtá otázka. Obecně platí, že eliminace jednoho způsobu využití odpadů ve prospěch jiného způsobu může představovat (za splnění ostatních podmínek) porušení § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Současně je však třeba vzít v potaz skutečnost, že může existovat veřejný zájem např. na ochraně životního prostředí či na řádném nakládání s odpady, který může převážit nad zájmem na ochraně hospodářské soutěže. Pak by bylo nutné takovou eliminaci považovat za ospravedlnitelnou, byť by omezovala hospodářskou soutěž. Například zákaz spotřebitelsky cenově výhodného skládkování ve prospěch dotované recyklace, jež se negativně projeví v nákladech obyvatelstva, nelze a priori považovat za protiprávní, ale je třeba jak veřejný prospěch z funkční hospodářské soutěže, tak veřejný zájem na ochraně životního prostředí a úspoře surovin posuzovat v jejich vzájemné souvislosti (princip proporcionality).

K dotazu týkajícímu se veřejné podpory Úřad obecně uvádí, že o nedovolenou veřejnou podporu jde v případě, kdy je (i) podpora poskytnuta státem nebo z veřejných prostředků, (ii) tato zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání a je selektivní, (iii) je ovlivněn obchod mezi členskými státy a (iv) je narušena nebo hrozí narušení soutěže. Na konstataci nedovolené veřejné podpory tedy nemá vliv, zda veřejné prostředky byly vynaloženy více či méně efektivně. V podrobnostech Vás Úřad odkazuje na své webové stránky, kde je k dispozici bližší vymezení výše uvedených definičních znaků.¹

K Vašemu dalšímu dotazu Úřad sděluje, že situace, kdy orgán veřejné správy vystupuje jak v postavení subjektu, který rozhoduje o udělení souhlasu (oprávnění, licenci, apod.), tak v postavení subjektu, který prostřednictvím své složky poskytuje obdobné služby, není zcela ojedinělá. Možnost porušení ust. § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže nelze v případě udělování oprávnění, licenci apod. vyloučit. Tato problematika by nicméně měla být primárně ošetřena systémem záruk spočívajícím ve vzájemné horizontální kontrole při výkonu samosprávy a

¹ <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/definicni-znaky-verejne-podpory.html>

přeneseném výkonu státní správy na úrovni krajů i obcí a dále ve vertikální kontrole výkonu obou působností, včetně instančního přezkumu a systému správního soudnictví.

K Vašemu sedmému dotazu Úřad uvádí, že za klíčové zařízení (tzv. essential facility) je třeba považovat takové zařízení či infrastrukturu, bez jejíhož využití soutěžitelé nemohou poskytovat služby svým zákazníkům.² Bylo opakovaně judikováno, že se nejedná o zneužití dominantního postavení formou "odmítnutí přístupu k nezbytně nutnému zařízení" v případě, že existují skutečné či potenciální substituty, i když mohou být méně výhodné (konkrétní "zařízení" potom nemá povahu zařízení nezbytného). Vámi popsany případ by teoreticky mohl naplňovat podmínky pro to, aby bylo možné určité zařízení považovat za klíčové (essential facility), neboť soutěžitelé by v tomto případě neměli jinou alternativu (jiný substitut), kam svážet odpad. Pro doplnění je však třeba zmínit, že v systému úplné integrace, kdy by na místním trhu nepůsobil jiný subjekt než svazkem vlastněná odpadová společnost, jež by zásobovala dané zařízení odpadem, a nikomu jinému by své služby neposkytovala, by nemuselo vůbec docházet ke střetu nabídky a poptávky a činnost uvedeného zařízení by nemusela být nabízením služeb v hospodářské soutěži na trhu.

K dotazu č. 8, se kterým souvisí i dotaz č. 9, Úřad sděluje, že za předpokladu, že by provozovatel ZEVO disponoval dominantním postavením, by Vámi popsané jednání mohlo za splnění dalších zákonných podmínek naplňovat skutkovou podstatu zneužití dominantního postavení. Obecně lze konstatovat, že dominantovi svědčí povinnost postupovat v soutěži na trhu nediskriminačně a jeho případný odlišný přístup musí být objektivně odůvodněn.

K dotazu č. 10 Úřad sděluje, že nedisponuje informací o tom, že by společnost EKO-KOM a.s. v současné době podnikala na trhu svozu a nakládání s odpady. Dále Úřad doplňuje, že nabytí dominantního postavení, resp. monopolního postavení není zákonem zakázáno, za porušení norem na ochranu hospodářské soutěže se považuje až jeho zneužití.

K Vaším posledním třem dotazům se Úřad bez bližšího šetření může vyjádřit pouze obecně. Jak již bylo shora uvedeno, centralizace, ke které by v rámci ISNO mohlo dojít, může znamenat omezení poptávky po určitých službách a může tedy dojít ke zmírnění intenzity soutěže na trhu nakládání s odpady; toto omezení nicméně může být nezbytné k naplnění jiného legitimního obecného zájmu. Tyto závěry je však třeba považovat za hypotetické, neboť Úřad nemá k dispozici analýzu případných dopadů integrovaného systému nakládání s odpady. Jak bylo uvedeno již v úvodu, ze soutěžního hlediska lze regulaci jako takovou vždy považovat za zásah do soutěžního prostředí. Úřad je povinen, coby ústřední státní orgán zodpovědný za ochranu hospodářské soutěže, v rámci legislativního procesu apelovat na užití zmíněné smart regulation, tedy využití takového způsobu regulace, který zajistí ochranu specifického veřejného zájmu, avšak zároveň bude tou nejméně negativní cestou z hlediska veřejného zájmu na zachování efektivního konkurenčního prostředí na trhu. Nadbytečná regulace uplatňovaná na trzích s vysokým stupněm konkurence a dostatkem kapacit je z pohledu Úřadu nevhodná.

² K tomu viz i rozsudek ESD ve věci Oscar Bronner GmbH & Co. v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG, Mediaprint Zeitungsvertriebsgesellschaft mbH & Co. KG and Mediaprint Anzeigengesellschaft mbH & Co. KG., případ C 7/97.

Dále si Úřad, nad rámec výše uvedeného, dovoluje obecně se vyjádřit z pohledu soutěžního k energetickému využití odpadů a k výstavbě zařízení pro energetické využití smíšeného komunálního odpadu. Úřad v souvislosti s problematikou vzniku spaloven a jejich dopadu na soutěžní prostředí na trhu recyklace a nakládání s odpady dlouhodobě upozorňuje na to, že případná nadbytečná kapacita spaloven může mít negativní dopady na trhy recyklace a nakládání s odpady, neboť ve spalovnách je koncentrována většina odpadu, čímž se snižuje počet soutěžitelů zabývajících se jejich recyklací a nakládáním s nimi. Na trzích zůstávají pouze velcí hráči, pro malé a střední podniky zabývajících se recyklací a nakládáním s odpady, resp. konkrétně využíváním odpadů, je řešení odstranění odpadu prostřednictvím spaloven nevhodné. Plošné budování spaloven a současně i samotné spalování odpadu nahrávají monopolizaci či oligopolizaci trhu nakládání s odpady. Tím dochází ke snížení kvality soutěžního prostředí, pro které je výhodnější alternativou, pokud namísto spálení odpadu dochází k jeho recyklaci a dalšímu využívání.

Spalovny jako takové tak mají spíše negativní dopad nejen na životní prostředí, ale i na hospodářskou soutěž, neboť znamenají překážku na trhu recyklace a využívání odpadů, když se zmenšuje objem komunálního odpadu určeného k recyklaci a druhotnému využití, který je jako celek určen ke spálení.

Závěrem mi dovoluji, vážený pane předsedo, ujistit Vás, že v případě budoucí existence návrhu zákona o odpadech (jako i v případě návrhů jiných zákonů), který bude obsahovat konkrétní právní úpravu mající negativní vliv na hospodářskou soutěž bez ospravedlnitelných důvodů, bude Úřad vznášet připomínky v rámci legislativního procesu.

Děkuji Vám za projevenou důvěru, s níž jste se na Úřad obrátil, a v případě zájmu o bližší vysvětlení či prodiskutování dalších otázek se na mě prosím neváhejte znovu obrátit.

S pozdravem

Obdrží:

Parlament České republiky

Poslanecká sněmovna

K rukám váženého pana RNDr. Vladimíra Koníčka, předsedy kontrolního výboru

Sněmovní 176/4

118 26 Praha 1