



ÚŘAD PRO OCHRANU HOSPODÁŘSKÉ SOUTĚŽE

Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k fungování kolektivních systémů z pohledu hospodářské soutěže

1. Otázka: Spadají kolektivní systémy, resp. jejich provozovatelé, do definice soutěžitele ve smyslu zákona o ochraně hospodářské soutěže, resp. definice podniku ve smyslu práva EU? Pokud by došel Úřad k závěru, že nikoli, z jakého důvodu?

K otázce č. 1 Úřad uvádí, že provozovatele kolektivních systémů lze pokládat za soutěžitele ve smyslu zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně hospodářské soutěže“ nebo „zákon“).

Soutěžitelem se rozumí dle § 2 odst. 1 zákona fyzické a právnické osoby, jejich sdružení, sdružení těchto sdružení a jiné formy seskupování, a to i v případě, že tato sdružení a seskupení nejsou právními osobami, pokud se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svou činností ovlivňovat, i když nejsou podnikateli.

Úřad dále k této problematice uvádí, že z definice soutěžitele podávané z § 2 odst. 1 zákona je tu podstatná ta její část, podle níž se soutěžiteli rozumí osoby, které se účastní hospodářské soutěže nebo ji mohou svojí činností ovlivňovat. Při nalézání obsahu pojmu „soutěžitel“ z hlediska aplikace zákona o ochraně hospodářské soutěže nezbyvá než vycházet z komunitární judikatury, která českému synonymu odpovídající pojem „*undertaking*“ vymezila ve věcech Soudu první instance „Shell“¹ a Soudního dvora (dále jen „ESD“) „Höfner a Elser“². Podle těchto rozhodnutí zahrnuje pojem „*undertaking*“ v rámci soutěžního práva každou jednotku vykonávající hospodářskou činnost bez ohledu na její právní formu a způsob jejího financování. Výklad pojmu soutěžitel a „*undertaking*“ je tedy extenzivní a zahrnuje jakoukoli jednotku ve smyslu „ekonomická entita“, která provozuje hospodářskou činnost v nejširším smyslu. ESD dále konstatoval, že každá jednotka, která vykonává hospodářskou činnost, může být považována za splňující znaky „*undertaking*“ bez ohledu na její právní status a způsob, kterým je financována³. Není ani rozhodující, zda je tato činnost vykonávána za účelem dosažení zisku či nikoli.

¹ rozsudek T-11/89, Shell International Chemical Company Ltd. v. Commission, 1992, ECR II -757

² rozsudek C-41/90, Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron, 1991, ECR I-1979

³ rozsudek C-41/90, Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron, 1991, ECR I-1979

Úřad dále podotýká, že provozovatelé kolektivních systémů jsou účastní soutěže na trzích kolektivních systémů a po jejich službách existuje poptávka. I z tohoto důvodu je na provozovatele kolektivních systémů nutné nahlížet jako na soutěžitele. Dále Úřad zjistil, že provozovatelé kolektivních systémů mnohdy působí i na dalších navazujících trzích, a to zejména na trzích sběru a třídění použitých obalů, příp. na trzích sběru a třídění odpadů a v některých případech nepřímo i na trzích služeb recyklace odpadů (k tomu blíže viz Otázka č. 6), přičemž v takových případech vystupují jako konkurenti soutěžitelů působících na těchto trzích a aktivně se na nich účastní hospodářské soutěže. Ve výše popsaných případech je na takové společnosti nutné pohlížet i jako na soutěžitele na souvisejících trzích (otázku legality takového působení s ohledem na platnou právní úpravu otevírá Úřad dále).

2. Otázka: Vykonávají provozovatelé kolektivních systémů hospodářskou činnost, a pokud ano, jedná se o hospodářskou činnost obecného zájmu?

Úřad má za to, že provozovatelé kolektivních systémů vykonávají zcela jednoznačně hospodářskou činnost.

V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Evropského soudního dvora C-118/85 ze dne 16. června 1987 ve věci Komise vs. Itálie, 1988, ECR I-2955, který konstatoval, že hospodářská činnost (*economic activity*) spočívá v nabídce zboží a služeb na trhu, čímž se odlišuje od svrchované činnosti prováděné v rámci „výkonu veřejné moci“. Určujícím ukazatelem tohoto rozlišení je povaha vykonávané činnosti. Proto je třeba konkrétní činnost přezkoumat v každém jednotlivém případě, aby bylo možné určit, do které kategorie konkrétní činnost náleží. Kvalifikace určité entity jako podniku ve smyslu práva Evropské unie (tj. soutěžitele v českém právu) tak závisí na povaze činnosti, kterou vykonává. Určitá entita tak může být pro některé činnosti považována za podnik (resp. soutěžitele) ve smyslu soutěžního práva, zatímco u jiných činností soutěžnímu právu podléhat nebude.

Hospodářskou činností obecného zájmu se dle Evropské komise rozumí služby, jež orgány veřejné moci na celostátní, regionální či místní úrovni považují za obecný zájem, a jež tedy podléhají zvláštním závazkům veřejné služby. Tento pojem zahrnuje jak hospodářské činnosti, tak nehospodářské služby. Nehospodářské služby nepodléhají specifickým předpisům EU ani se na ně nevztahují pravidla vnitřního trhu a hospodářské soutěže stanovená ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) a zákona o ochraně hospodářské soutěže. Za služby obecného hospodářského zájmu je pak dle výkladu Evropské komise nutné považovat hospodářské činnosti, jež přinášejí výsledky v celkovém veřejném zájmu a jež by na trhu nebyly bez veřejného zásahu vykonávány (nebo by byly vykonávány za odlišných podmínek, pokud jde o kvalitu, bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení či univerzální přístup)⁴. V posuzovaném případě je možné s ohledem na shora popsané zvažovat pouze variantu, zda provozovatelé kolektivních systémů neposkytují služby obecného hospodářského zájmu. Úřad dospěl k závěru, že z žádných zákonných ustanovení

⁴ Příručka k uplatňování pravidel Evropské unie pro státní podporu, veřejné zakázky a vnitřní trh v oblasti služeb obecného hospodářského zájmu, zejména sociálních služeb obecného zájmu

ani jiných dokumentů nevyplývá, že kolektivní systémy jsou službou obecného hospodářského zájmu, která vykazuje zvláštní rysy oproti jiným činnostem hospodářského života, a že i kdyby tomu tak bylo, mohlo by uplatnění pravidel SFEU, zejména pravidel stanovených v oblasti hospodářské soutěže, zmařit splnění takového úkolu.⁵

3. Otázka: Spadají kolektivní systémy, resp. jejich provozovatelé, pod článek 106 SFEU, tj. patří tyto subjekty do kategorie „podniků, kterým členské státy přiznaly zvláštní práva, výlučné právo nebo monopol“, které jsou definovány jako soukromé nebo veřejné subjekty, jež získaly povolení vykonávat danou hospodářskou činnost, přičemž povolení bylo uděleno orgánem veřejné moci, a to několika subjektům či pouze jednomu z nich?

Úřad zaujímá názor, že provozovatelé kolektivních systémů pravděpodobně nespadají pod článek 106 SFEU. Úřad má za to, že za „podniky, kterým členské státy přiznaly zvláštní práva, výlučné právo nebo monopol“ bylo tyto provozovatele možné považovat nanejvýš zpočátku fungování celého systému sběru a recyklace obalů, příp. sběru, třídění a recyklace odpadů, kdy neexistoval žádný subjekt, který by byl schopen tuto činnost zajistit a stát byl nucen podpořit vytvoření takového subjektu, a to zejména s ohledem na veřejný zájem spočívající v zajištění odstraňování obalů a odpadů a jejich opětovném využití. V současnosti však již Úřad nenachází argument, který by ospravedlňoval existenci pouze jednoho provozovatele kolektivního systému. V některých případech dochází Úřad k názoru, že nelze nalézt ani důvod pro existenci kolektivního systému jako takového (viz dále). Nad to je třeba uvést, že zákon č. 477/2001 Sb., o obalech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“), ani zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) nebyl konstruován způsobem, který by předpokládal existenci pouze jednoho monopolního hráče na trzích kolektivních systémů. Např. v důvodové zprávě k § 16 zákona o obalech (nyní § 17 zákona o obalech) se podává, že cit.: *„Zákon nevyklučuje udělení autorizace více autorizovaným společnostem.“* Důvodová zpráva k zákonu o obalech dále dokonce stanoví, že stejně tak *„není nutné, aby každá autorizovaná společnost přebírala odpovědnost za všechny druhy obalů uváděné v České republice na trh nebo do oběhu.“*

Úřad má za to, že nesoutěžní prostředí je v dnešní době (a bylo i v minulosti) udržováno spíše uměle, a to zejména z důvodu některých zákonných bariér, jak byly v minulosti nastaveny (k tomu blíže viz Otázka č. 4). V souvislosti s odpady pak Úřad doplňuje, že z některých druhů odpadů jsou v dnešní době velmi žádané obchodní artikly, o něž má zájem mnoho subjektů, které takový odpad nakupují a poskytují za něj finanční protiplnění.

Úřad zvažoval i variantu, že by provozovatele kolektivních systémů bylo možné podřadit pod termín „podniků pověřených poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu“. Jak již bylo uvedeno v odpovědi k Otázce č. 2, má Úřad za to, že z ničeho nevyplývá, že kolektivní systémy jsou službou obecného hospodářského zájmu. I za předpokladu, že by provozovatelé

⁵ Srov. rozsudek C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, ECR 1991, I-5889

vykonávali službu obecného hospodářského zájmu, neshledal Úřad důvod, z něhož by vyplývalo, že by uplatnění soutěžních pravidel bránilo plnění zvláštního úkolu, který byl takovým subjektům svěřen. Úřad má za to, že v oblasti, kde mohou fungovat tržní podmínky, není absolutně zapotřebí ingerence státu a její označení jako služby obecného hospodářského významu.

Pro úplnost Úřad dodává, že obdobně jako SFEU upravuje danou materii i zákon o ochraně hospodářské soutěže, který v § 1 odst. 3 stanoví, že se vztahuje i na soutěžitele, kteří na základě zvláštního zákona nebo na základě rozhodnutí vydaného podle zvláštního zákona poskytují služby obecného hospodářského významu, pokud jeho uplatnění neznemožní poskytování těchto služeb.

4. Otázka: Podle článku 106 SFEU nemohou členské státy ve vztahu k podnikům, kterým přiznávají zvláštní nebo výlučná práva, přijmout nebo ponechat v platnosti opatření odporující pravidlům volné hospodářské soutěže vyplývající zejména z článků 18 a 101 až 109 SFEU. Je na základě tohoto (případně jiného) ustanovení ČR povinna liberalizovat trh služeb spočívající v zajištění zpětného odběru obalů a výrobků stejně jako byla liberalizována např. odvětví telekomunikací a energií?

Úřad k tomuto dotazu sděluje, že je rozhodně pro liberalizaci dané oblasti. Úřad má za to, že nikdy neexistoval objektivní důvod, pro který by měla být kolektivní správa vykonávána pouze jedním provozovatelem takového systému. Ač zákon obecně připouští existenci dalších provozovatelů (k tomu blíže taktéž viz odpověď k Otázce č. 3), jsou některé podmínky nastaveny natolik rigidně (zejména § 17 odst. 4 a § 26 odst. 2 písm. c/ zákona o obalech), že je v současné době není schopen splnit žádný ze subjektů majících zájem o výkon této činnosti. Zákon o odpadech spolu s prováděcí vyhláškou č. 352/2005 Sb., o podrobnostech nakládání s elektrozařízeními a elektroodpady a o bližších podmínkách financování nakládání s nimi pak přímo stanovuje, že pro každou skupinu elektrozařízení zajišťuje společné plnění financování nakládání s historickými elektrozařízeními jeden kolektivní systém. Tato podmínka má platit pouze do srpna 2013, nicméně provozovatelé jednotlivých kolektivních systémů disponují monopolním postavením ve vztahu ke zpětnému odběru historických elektrozařízení a mají oproti dalším případným zájemcům neodůvodněnou výhodu získaných prostředků z provozování kolektivních systémů. V obou případech tedy existuje zřejmá bariéra vstupu na trh.

Úřad se domnívá, že pro fungování trhu v oblastech nakládání s obaly a odpady je nutná změna právní úpravy v tom smyslu, že dojde ke zjednodušení podmínek pro získání licence (zejména v případě zákona o obalech) a dále k nastavení shodných podmínek pro všechny případné zájemce o provozování činnosti ve shora specifikovaných oblastech.

Shodnými podmínkami pak má Úřad na mysli zejména to, že vybrané finanční prostředky, kterými v současné chvíli disponují provozovatelé kolektivních systémů, by neměly být nadále využívány v rámci kolektivních systémů, ale resortní ministerstvo by mělo zvážit např.

jejich převedení do státního rozpočtu či jejich navrácení osobám, jež takové prostředky byly povinny provozovatelům kolektivních systémů uhradit. V opačném případě by došlo k nedůvodnému zvýhodňování vždy jednoho ze soutěžitelů, který za léta výkonu kolektivní správy s největší pravděpodobností disponuje nemalými finančními prostředky potenciálně využitelnými k podnikání v tomto (či jiném) oboru. Takové zvýhodnění by bylo možno považovat za zjevnou bariéru vstupu na trh, resp. zjednání výhody/podpory konkrétnímu soutěžiteli.

5. Otázka: Je-li provozovatel kolektivního systému soutěžitelem, resp. podnikem, ve smyslu judikatury SDEU (T-151/01, T-289/01, T-419/03), vztahují se na něho veškerá pravidla hospodářské soutěže vyplývající ze zákona o ochraně hospodářské soutěže i SFEU, a to včetně zákazu zneužití dominantního postavení?

S ohledem na skutečnost, že se jedná o soutěžitele, vztahují se na něj veškerá pravidla hospodářské soutěže vyplývající ze zákona o ochraně hospodářské soutěže i SFEU, a to včetně zákazu zneužití dominantního postavení.

6. Otázka: Podle rozsudku č. T-419/03 týkajícího se kolektivních systémů v Rakousku je třeba vymezit relevantní trhy v oblasti obalů následovně:

- trhy kolektivních systémů
 - trh systémů odstraňování obalů z domácností;
 - trh systémů odstraňování obalů z velkých podniků a z průmyslu;
- trhy sběru a třídění použitých obalů
 - trh sběru a třídění použitých obalů z domácností (s podkategoriemi trh sběru starého papíru, trh sběru použitého skla a trh sběru a třídění lehkých obalů);
 - trh sběru a třídění použitých obalů z průmyslu
- trhy služeb využití obalů (s podkategoriemi odpovídajícími jednotlivým druhům materiálů)
 - trh služeb využití sbíraných materiálů;
 - trh druhotných surovin.

Pokud má provozovatel kolektivního systému dominantní postavení nebo dokonce monopol na trhu kolektivních systémů vyplývající navíc přímo ze zákona, není pravděpodobné, že toto výsadní postavení mu umožňuje negativně ovlivňovat soutěž na ostatních trzích (sběru, třídění, využití odpadů)? Pokud navíc provozovatel kolektivního systému sám (i) určuje výši poplatků, které jsou zákazníci ze zákona povinni hradit; a (ii) rozhoduje o přerozdělení těchto finančních prostředků mezi zákazníky a odpadářské firmy (tj. své konkurenty), je oproti ostatním soutěžitelům na těchto trzích na základě zákona značně zvýhodněn. Nebylo by tedy vhodné, aby provozovatel kolektivního systému neměl vůbec možnost na těchto trzích, které

na trhy kolektivních systémů navazují, působit, a to jak přímo, tak nepřímo prostřednictvím jím ovládaných společností?

Úřad po provedené analýze jednotlivých kolektivních systémů dospěl k závěru, že se tomu tak děje, tedy že provozovatelé kolektivních systémů mají výsadní postavení na trzích kolektivních systémů, a to jim zároveň umožňuje negativně ovlivňovat soutěž na ostatních trzích. Uvedené mechanismy stanovené zákonem (jednostranné nastavování smluvních podmínek, rozhodování o přerozdělování získaných prostředků, apod.) tomuto stavu napomáhají. Úřad zastává názor, že provozovatel kolektivního systému není ze zákona oprávněn působit na navazujících trzích, avšak jak je ze zákona patrné, není de facto nastaven žádný dohled či kontrolní mechanismus, který by dozoroval nad jednáním provozovatelů kolektivních systémů. V důsledku popsaného jednání dochází k deformaci soutěže na navazujících trzích subjektem, který není oprávněn vykonávat jiné činnosti než činnosti specifikované v zákoně o obalech v případě autorizované obalové společnosti. Autorizovaná obalová společnost disponuje ke své zákonem předvídané činnosti značným objemem prostředků vybraných na základě kvazifiskální povinnosti od původců obalů. Tyto prostředky jsou však ex lege určeny k plněním souvisejícím s omezením negativního dopadu odpadu z obalů na životní prostředí, především pak, a to Úřad zdůrazňuje, nemají podobu zisku z podnikatelské činnosti. Proto zákonodárce neumožnil s těmito prostředky podnikat – s výjimkou striktně vymezených činností a bez vytváření zisku. Umožnění autorizované obalové společnosti podnikat v oblasti odpadového hospodářství, kde funguje účinná hospodářská soutěž mezi podniky nedisponujícími příjmy z poplatků uložených na základě zákona o obalech, může vést k narušení hospodářské soutěže. K obdobné deformaci soutěžního prostředí pak dochází i v případě společností zabývajících se kolektivní správou v souvislosti s nakládáním s elektrickými a elektronickými zařízeními. Přitom tyto mají být na základě zákona o odpadech pouze provozovateli kolektivních systémů.

Úřad ověřil, že společnost EKO-KOM, a.s. vykonává činnost v současné době přinejmenším na dvou na sobě navazujících trzích, a to jednak na trhu kolektivních systémů a dále na trzích sběru a třídění použitých obalů a dokonce i na trhu sběru a výkupu odpadů⁶. Pokud by Úřad obdobně pomocí schématu uvedeného v rozsudku č. T-419/03 rozdělil trhy v oblasti nakládání s odpady na trhy sběru, třídění a recyklace odpadů, pak je společnost ASEKOL s.r.o. účastna na všech těchto trzích, a to přímo na trzích kolektivních systémů, dále na trzích sběru a třídění odpadů a nepřímo prostřednictvím dceřiné společnosti⁷ na trzích služeb využití odpadů. V této souvislosti třeba zmínit, že Úřad v nedávné době svým sdělením č.j. ÚOHS-P496/2013/KD-14991/2013/850/MSK informoval krajské úřady a Hlavní město Prahu o možném narušení hospodářské soutěže postupem, který zvolil Krajský úřad Jihočeského kraje (kopii sdělení Úřad přikládá v příloze).

⁶ Na základě rozhodnutí Krajského úřadu – Jihočeský kraj, odbor životního prostředí, zemědělství a lesnictví, č.j. KUIJK 30392/2012 OZZL/3/Jel ze dne 20. 12. 2012

⁷ Společnost ENVIROPOL s.r.o., IČ 28961722, se sídlem Československého exilu 8, 143 00 Praha

7. Otázka: Pokud by provozovatel kolektivního systému stanovil vyšší poplatků pro jednotlivé druhy obalů, případně výrobků, způsobem, kterým by byli někteří producenti obalů (výrobků) znevýhodněni oproti ostatním (viz např. nepoměr mezi zvyšováním poplatků za plastové obaly a za sklo), jednalo by se o narušení hospodářské soutěže a dopustil by se tak provozovatel kolektivního systému zneužití svého dominantního postavení?

Úřad se domnívá, že by se v takovém případě mohlo jednat o zneužívání dominantního postavení ze strany provozovatele kolektivní správy. Za velmi znepokojivé v této souvislosti Úřad považuje to, že na řadě trhů, na kterých jsou těmito provozovateli jednostranně stanoveny poplatky, dochází k tomu, že některé z odpadů jsou (jak již bylo výše uvedeno) v současnosti žádaným prodejním artiklem, avšak do výše poplatků tato skutečnost nebyla promítnuta, ba naopak výše poplatků dle Vašeho sdělení v posledních letech mnohonásobně vzrostla.

8. Otázka: Pokud by provozovatel kolektivního systému využíval finančních prostředků vybraných od osob, které mají zákonnou povinnost zajistit zpětný odběr obalů a výrobků (nebo případně z dotací jako v případě sběrných nádob), k vlastnímu podnikání v jiné oblasti než provozování kolektivního systému (např. provoz mobilního sběrného zařízení), byl by tím značně zvýhodněn oproti ostatním soutěžitelům na dotčených trzích. Vzhledem ke skutečnosti, že provozovatel kolektivního systému vybírá poplatky na základě plnění zákonem stanovených povinností povinných osob, nejednalo by se v takovém případě o nedovolenou veřejnou podporu (za předpokladu překročení hranice de minimis), kterou vlastně provozovatel kolektivního systému uděluje sám sobě (tzv. cross-subsidisation)?

K výše uvedenému dotazu Úřad primárně sděluje, že konkrétní podporu (udělenou např. formou transakce finančních prostředků) je možno kvalifikovat jako veřejnou podporu tehdy, pokud jsou kumulativně naplněna čtyři definiční kritéria dle čl. 107, odst. 1 SFEU: 1) podpora je poskytnuta z veřejných prostředků, 2) podpora selektivně zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví podnikání, 3) je narušena nebo hrozí narušení hospodářské soutěže a 4) je ovlivněn či hrozí ovlivnění obchodu mezi členskými státy.

Dotčení hospodářské soutěže a ovlivnění vnitrounijního obchodu bývá ze strany pravomocných orgánů EU často presumováno, neboť tyto dlouhodobě drží názor, že i malé částky podpory či malá velikost příjemce mají tržně distorzní potenciál. Naplnění těchto znaků je nadto zesíleno v případech, kdy zvýhodněný subjekt neprovozuje ekonomické činnosti pouze lokálně, nýbrž působí celostátně. Podpora musí být dále využívána na ekonomické činnosti. Vzhledem k deklarovanému účelu využívání prostředků (k vlastnímu podnikání, např. na provoz mobilního sběrného zařízení, jak je uváděno v dotazu) se lze v daném případě s úspěchem domnívat, že rovněž kritérium selektivního zvýhodnění určitého podniku je naplněno. Podpora dále musí být poskytnuta z veřejných prostředků, resp. prostředků přičitatelných státu. Dotace ze státního rozpočtu či z evropských fondů mají povahu veřejných prostředků jednoznačně. Proto v případech, kdy provozovatel kolektivního systému získává dotace na ekonomické činnosti (k vlastnímu podnikání, tedy aktivity na

tržích např. svozu odpadu, zpracování druhotných surovin atd.), jedná se o veřejnou podporu. Pokud tato není ošetřena dle příslušných právních titulů pro poskytování veřejné podpory, příp. schválena Evropskou komisí, může jít dle práva EU o zakázanou veřejnou podporu.

Relativně složitější otázku představuje vyhodnocení, zda mají povahu veřejných prostředků (definiční kritérium 1) rovněž poplatky vybírané dle zákona od osob povinných zajistit zpětný odběr obalů a výrobků, a to vzhledem k tomu, že v tomto případě nedochází k transferu prostředků, které jsou fakticky v dispozici státu (tj. státně-správního, příp. samosprávního orgánu). Nicméně, dle ustálené judikatury v oblasti veřejné podpory⁸ veřejné prostředky mohou představovat rovněž zdroje poskytované prostřednictvím subjektu veřejného či soukromého práva, který je státem k nakládání s těmito prostředky zřízen či zmocněn. Dále, předmětný poplatek může mít dle našeho názoru povahu parafiskální platby, resp. dávky podobné dani, neboť režim pro jeho ukládání je založen zákonem, tedy jednoznačně pod vlivem státu, a zároveň je povinnost platby poplatku uložena plošně bližší neurčenému okruhu povinných plátců. Dle judikatury EU pak dávky podobné dani, za podmínky, že povinnost jejich platby je založena orgánem státu (zákonem), jsou kvalifikovatelné jako veřejné prostředky⁹. Na základě uvedeného je dle našeho názoru možné předmětný poplatek interpretovat jako zdroj s povahou veřejných prostředků a financování ekonomických aktivit jeho využitím tedy může (nedovolenou) veřejnou podporu zakládat.

9. Otázka: Pokud by provozovatel kolektivního systému podnikající na základě autorizace udělené podle zákona o obalech využíval dotace ze státního rozpočtu, případně z evropských fondů, které mu byly přiděleny pro účely zajištění zpětného odběru obalů, pro podnikání na jiných tržích (např. svoz odpadu, druhotných surovin, apod.), nemohlo by se jednat o zakázanou veřejnou podporu, resp. užití podpory v rozporu s jejím účelem?

K tomuto dotazu Úřad sděluje, že pokud by veřejná podpora poskytovaná ze státního rozpočtu, resp. z evropských fondů byla příjemcem využívána na jiný účel, než byla poskytnuta, mohlo by se jednat o zneužití veřejné podpory, které je na základě výsledků provedených auditů postižitelné dle podmínek konkrétních grantových programů. Pokud se zneužití týká opatření podpory, které bylo předmětem posuzování ze strany Evropské komise, bylo by možné takové jednání postihnout v souladu s procedurálními předpisy k řízení o státní podpoře¹⁰ analogickým způsobem jako protiprávní poskytnutí podpory, tedy prostřednictvím případného rozhodnutí Evropské komise o navrácení podpory.

10. Otázka: Pokud provozovatel kolektivního systému, který vybírá poplatky na základě plnění zákonem stanovených povinností povinných osob, takto získané finanční prostředky

⁸ K tomu viz např. rozsudky Evropského soudního dvora ve věci C-379/98, bod 58 nebo rozsudek Evropského soudního dvora ve věci C-126/01, bod 23

⁹ K tomu viz rozsudek Evropského soudního dvora ve věcech C-173/73, bod 16, nebo rozhodnutí Komise ve věci C 7/2005, bod 69 a 73

¹⁰ Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES, čl. 16

přerozděluje mezi odpadářské společnosti (např. provozovatele třídících linek), přičemž o těchto finančních podporách rozhoduje sám bez jakékoli kontroly, tj. sám stanoví, komu a jakou částku poskytne, nemůže se jednat o zakázanou veřejnou podporu (za předpokladu překročení hranice de minimis)?

Úřad v této souvislosti uvádí, že pokud by se prokázalo, že předmětné zákonem stanovené poplatky jsou kvalifikovatelné jako veřejné prostředky (viz poslední odstavec vyjádření k otázce č. 8), a provozovatel kolektivního systému by byl potažmo chápán jako subjekt zmocněný státem (zákonem) k poskytování těchto prostředků, pak by bylo možné poskytování těchto zdrojů na ekonomické aktivity v rámci hospodářské soutěže interpretovat jako veřejnou podporu, kterou je nutné ošetřit příslušnými právními tituly pro poskytování veřejné podpory.

11. Otázka: Pokud by provozovatel kolektivního systému, který vybírá poplatky na základě plnění zákonem stanovených povinností povinných osob a takto získané finanční prostředky přerozděluje mezi úpravce odpadu, tj. zejména odpadářské společnosti, odmítal s některými těmito odpadářskými společnostmi uzavřít smlouvu o zajištění využití odpadů z obalů a tak jim znemožnil získání finančních prostředků, které poskytli jejich konkurentům, nejednalo by se o diskriminaci a zneužití dominantního postavení?

V popsáném případě se Úřad domnívá, že bez provedeného řízení nelze s jistotou říci, zda by výše uvedené jednání mohlo naplňovat skutkovou podstatu zneužití dominantního postavení. Pokud by mělo jít o zneužití dominantního postavení, jednalo by se zřejmě o skutkovou podstatu uvedenou v § 11 odst. 1 písm. c) zákona, tedy uplatňování rozdílných podmínek při shodném nebo srovnatelném plnění vůči jednotlivým účastníkům trhu, jimiž jsou tito účastníci v hospodářské soutěži znevýhodňováni. Obecně lze konstatovat, že dominantovi svědčí povinnost postupovat v soutěži na trhu nediskriminačně, odlišný přístup musí být objektivně odůvodněn.

12. Otázka: Provozovatel kolektivního systému, který vybírá poplatky na základě plnění zákonem stanovených povinností povinných osob, takto získané finanční prostředky přerozděluje mezi obce (vlastníky komunálního odpadu a jeho jednotlivých složek), přičemž v některých případech místo poskytnutí hotovosti nabízí provozovatel kolektivního systému poskytování služeb svozu, likvidace a využití odpadu. Tímto způsobem tak vlastně zaujme místo odpadářských firem, které tyto služby obcím poskytují. Nejedná se v takovém případě o zneužití dominantního postavení ze strany provozovatele kolektivního systému, který využívá svého monopolu na trhu kolektivních systémů k tomu, aby vytlačil konkurenty ze souvisejících trhů svozu, likvidace a využití odpadu?

K této otázce Úřad primárně odkazuje na odpověď k Otázce č. 1 a č. 6. Úřad má za to, že provozovatelé kolektivních systémů s vysokou pravděpodobností deformují soutěž na navazujících trzích.

13. Otázka: Podle § 19a zákona o ochraně hospodářské soutěže nesmí orgány veřejné správy (i) podporou zvýhodňující určitého soutěžitele; nebo (ii) jiným způsobem narušit hospodářskou soutěž. Toto ustanovení tedy dopadá na zákaz poskytování jakýchkoli dotací nebo jakýchkoli jiných zvýhodnění konkrétním podnikům ze strany státu a samospráv, pokud mohou vést k narušení soutěže. Nemůže být zákon o obalech, resp. jeho aplikace a udělení autorizace, vykládáno jako porušení tohoto ustanovení spočívající v tom, že provozovatel kolektivního systému získá na základě autorizace výhradní postavení (monopol, právo určit výši poplatků, poplatky vybírat a následně přerozdělovat mezi odpadářské firmy, tj. konkurenty na navazujících trzích, a zákazníky odpadářských firem), které mu v podstatě bez jakéhokoli omezení umožňuje ovlivňovat soutěž nejen na trhu kolektivních systémů, ale i na všech souvisejících trzích?

S ohledem na to, že Úřad považuje provozovatele kolektivního systému spíše za soutěžitele, nezvažuje použití § 19a zákona. Úřad však poukazuje na skutečnost, že by se porušení § 19a zákona mohlo dopustit např. resortní ministerstvo, které by zjevnou rezignací na výkon dohledu nad kolektivními systémy mohlo zapříčinit zvýhodnění určitého soutěžitele (k postupu krajských úřadů viz výše a rovněž viz přípis obsažený v příloze).

14. Otázka: Pokud obec ukončí smlouvu s poskytovatelem služeb svozu, likvidace a využití odpadu, protože jí provozovatel kolektivního systému nabídl, že jí bude tyto služby poskytovat výměnou za to, že se obec vzdá příspěvku ve výši nad 1 milion korun, které by jinak od provozovatele kolektivního systému získal, nemůže se jednat o (i) zneužití dominantního postavení; a/nebo (ii) porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“)?

Úřad k této otázce primárně uvádí, že by k takové situaci nemělo vůbec docházet. Provozovateli kolektivního systému je ze zákona (konkrétně zákona o obalech) zakázán výkon jiné činnosti než je činnost spojená se zajišťováním sdruženého plnění vyjma poradenské činnosti v oblasti předcházení vzniku odpadu z obalů a značení obalů nebo výzkumné, osvětové nebo propagační činnosti v oblasti zpětného odběru a využití obalů. Konstatování postavení obce bez dalšího coby dominanta je v této souvislosti spekulativní, k teoretickému porušení zákona o veřejných zakázkách není Úřad oprávněn se vyjadřovat, neboť metodickým orgánem pro oblast veřejných zakázek je ministerstvo pro místní rozvoj; v konkrétním případě (viz dále) však Úřad věc pro možné porušení zakázkového práva prověřuje.

15. Otázka: V daném konkrétním případě města Vimperk byla smlouva mezi městem a společností EKO-KOM, a.s. o poskytování služeb svozu a třídění odpadu uzavřena na dva roky a výměnou za to se město vzdalo částky cca 2,4 mil. Kč. Pokud by město Vimperk vypsal veřejnou zakázku na tyto služby také na dva roky, muselo by postupovat podle zákona o veřejných zakázkách a zakázku zadat v zadávacím řízení. Nelze tedy mít za to, že takový postup je v rozporu se zákonem o veřejných zakázkách a diskriminující vůči ostatním

poskytovatelům služeb svozu, likvidace a využití odpadu, kteří nemohou městu nabídnout finanční prostředky vygenerované v rámci kolektivního systému?

V této souvislosti Úřad opakuje, že není metodickým orgánem, který by v procesu zadávání veřejných zakázek zadavatelům či dodavatelům předem poskytoval stanoviska nebo předem schvaloval či určoval postupy zadavatelů nebo dodavatelů. Úřad je oprávněn podávat stanoviska k jednotlivým případům až na základě výsledků správního řízení, zahájeného ve smyslu ust. § 113 zákona o veřejných zakázkách, a proto za současné situace nemůže jakýmkoli způsobem předem konkrétním způsobem hodnotit zákonnost úkonů učiněných společností EKO-KOM, a.s., resp. města Vimperk. Úřad však nabyl pochybnosti o souladu kroků města Vimperk při uzavření smlouvy o poskytování služeb svozu a třídění odpadu se společností EKO-KOM, a.s. se zákonem o veřejných zakázkách, informace plynoucí z Vaší žádosti byly posouzeny jako podnět k zahájení správního řízení dle § 42 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, a jsou dále předmětem zkoumání a dalších úkonů Úřadu.

Závěrem Úřad konstatuje **vážné znepokojení nad stavem soutěžního prostředí v oblasti poskytování služeb kolektivního sběru. Možnost uplatnění soutěže mezi více kolektivními systémy nebyla buď vůbec legislativou umožněna (a to bez zjevného objektivního důvodu) či se chybným nastavením normy a nedostatečným výkonem státního dozoru stala nereálnou. Služby tak zajišťují monopolní hráči, kteří stanovují původcům odpadů objektivně nepřezkoumatelné vyšší a vyšší poplatkové povinnosti (přenášené k tomu na koncové spotřebitele, občany), a to nezřídka tam, kde již „odpad“ netvoří pro společnost zátěž, avšak z důvodu vývoje technologií se stal vyhledávaným obchodním artiklem. Nadto tyto subjekty zjevně porušují legální mantinely svého působení a účastní se – s využitím majetku nezískaného fair konkurenčním bojem – hospodářské soutěže na souvisejících trzích, kde deformují soutěžní prostředí na úkor podniků nedisponujících prostředky pocházejícími z kvazidaňové povinnosti původců odpadů.**

Úřad konstatuje k žádosti Ministerstva životního prostředí, že v dané oblasti identifikuje zjevně

- i) nadbytečnou regulaci tam, kde již není nutná a potřeby společnosti může cele uspokojit funkční hospodářská soutěž;
- ii) závadnou regulaci tam, kde sice není možno ponechat uspokojení celospolečenského zájmu výhradně na volné soutěži (v případě odpadů, jejichž další využití není lukrativní), avšak neexistuje žádný objektivní důvod pro zamezení plurality a vzájemné kompetice poskytovatelů služeb;
- iii) absenci efektivního dozoru orgánů veřejné moci tam, kde dochází k cenotvorbě (nastavování výše a podmínek poplatkové, kvazidaňové povinnosti, jež má nadto přímý dopad do ceny zboží pro konečné spotřebitele) a dále k využívání ex lege získaných prostředků (kdy jejich zjevné zneužívání a porušování zákona o obalech není jakkoli kontrolováno a postihováno).

Úřad závěrem konstatuje, že je povinností členských států nastavovat regulaci pouze v těch oblastech, kde je nezbytná k zajištění potřeb společnosti, a zbylý prostor ponechat svobodnému pohybu zboží a služeb, jehož mantinely jsou z ekonomického hlediska pravidla hospodářské soutěže. V opačných případech se členské státy vystavují riziku porušení svých závazků vyplývajících ze základních dokumentů Evropské unie. Tam, kde má vadná regulace negativní dopad na celý trh členského státu, dopadá na velké množství podniků a spotřebitelů, lze mít důvodně zato, že může negativně ovlivnit obchod mezi členskými státy. Úřad proto vítá aktivitu Ministerstva životního prostředí směřující k revizi shora popsaných norem a nastavení „smart regulation“ s maximálním důrazem na uplatnění tržních principů v oblasti kolektivního sběru odpadů. Při této činnosti nabízí Úřad ministerstvu veškerou součinnost jak v rámci přípravy věcného záměru, tak v průběhu legislativního procesu.

V Brně dne 14. 8. 2013

JUDr. Michal Petr, Ph.D.
Místopředseda Úřadu
pověřený řízením
Sekce hospodářské soutěže

v zastoupení
Mgr. Igor Pospíšil
pověřený zastupováním