

Výzvy antimonopolní politiky v 21. století

*Patrik Paneš – Josef Šíma**

Předcházení vzniku monopolů je dnes považováno za úkol vlády. Těžko si lze ovšem představit méně realistický názor. Vlády, po kterých je požadováno, aby s monopoly bojovaly, jsou totiž týmiž vládami, jež jsou principu monopolu zcela oddány.

Mises, Ludwig von: *Socialism*.

1. Úvod

Po dlouhá desetiletí převládal mezi ekonomy názor, že tržní prostředí a tzv. hospodářskou soutěž je třeba chránit před zneužitím. Do role ochránce byla postavena vláda. Před 115 lety zákonodárci ve Spojených státech amerických položili základy normativní národní ochrany hospodářské soutěže. Tyto pak otevřely cestu k rozvoji rozsáhlého systému antimonopolního zákonodárství a související hospodářské politiky nejen v USA, kolébce soutěžní politiky, ale později i v Evropě. V současnosti jde o běžnou součást legislativy a vládní politiky každé vyspělé tržní ekonomiky. Zatímco jedni soutěžní politiku považují za „nejhorší americký exportní artikl“ (Armentano, 2000, s. 10–12), druzí z ní učinili základ celokontinentální hospodářské politiky (viz. kap. 4).

Pohled na potřebnost soutěžní politiky se během času změnil a stejně tak i pojetí soutěžní politiky od přijetí prvního a základního stavebního kamene antimonopolního zákonodárství, tzv. Shermanova antitrustového zákona z roku 1890, prošlo významným vývojem. Zatímco před sto lety antimonopolní úřady začaly s tvrdým bojem proti trustům, v posledních desetiletích pak bylo vedeno jen málo rozsáhlých soudních procesů v oblasti porušení soutěžních pravidel. Dokonce se na pořad dne vrací téma reformy antimonopolního zákonodárství a stále více ekonomů přichází s návrhy jeho celkové demontáže.

V následujícím textu se pokusíme zachytit některé klíčové proměny pohledu na ochranu konkurence ve 20. století – století boje proti monopolu.

2. Změna v pohledu na historii i teorii

Průnik ekonomické analýzy do politiky a práva v podobě teorie veřejné volby a ekonomie a práva umožnil ekonomům objasnit mechanismus vzniku regulací. Tento vhléd je obzvláště užitečný při pohledu zpět na okolnosti vzniku antimonopolního zákonodárství. Dnes je již zřejmé, že „antimonopolní politika byla protekcionismem od samého počátku a nikdy neexistovalo nic jako ‘zlatý věk antitrustu’ vyznačující se nespoutanou kartelizací, jak jsou důvody pro vznik antimonopolního zákonodárství často popisovány“ (Boudreaux, DiLorenzo, 1993, s. 93). V USA i Evropě dochá-

* Ing. Patrik Paneš – Doc. Ing. Josef Šíma, Ph.D., Katedra hospodářské politiky Fakulty národohospodářské Vysoké školy ekonomické v Praze (e-mail josef.sima@libinst.cz).

zelo k ostré konkurenci, která – ku prospěchu spotřebitelů – vedla ke snižování cen a růstu množství i kvality zboží (viz např. Kolko, 1963; Zajíček, 1999).

Jestliže vznikaly kartely zneužívající svou sílu, byly produktem vládního protekcionismu a pokusů o socializaci ekonomiky. Byly podporovány vládami a s vládami postupně prorůstaly. Příkladem takového vývoje je Německo přelomu 19. a 20. století, které je ironicky často využíváno jako exemplární příklad katastrofických důsledků neexistence antimonopolního zákonodárství. Až díky nedávným pracím historiků (Raico, 1990; Raico, 1999) si dnes lépe uvědomujeme, že mezi nejhlasitější kritiky opatření, která dala vzniknout německým kartelům, patřili příslušníci německé manchester-ské školy v čele z Eugenem Richterem, a že existovala přímá vazba mezi vytvářením státních sociálních systémů, cly a kartely (viz např. Mises, 1985 a Mises, 1966).

Na poli ekonomické teorie dnes nalézáme stále více prací autorů nejrůznějších ekonomických škol, které vysvětlují účelnost tržních struktur, jež by „stará“ teorie označila za monopoly či kartely. Hlavními důvody smysluplnosti a efektivnosti takových struktur jsou náklady regulace (viz např. klasické práce autorů Chicagské školy, jež stály u vzniku oboru „law-and-economics – více v Šíma, 2004), existence transakčních nákladů (viz např. Klein, 1999 pro přehled literatury nové institucionální ekonomie, jež učinila tento bod jádrem svého přístupu), či nutnost tržního objevování optimální míry homogenizace (Salin, 2003).

Ekonomická teorie, přestože nestála za vznikem politiky hospodářské soutěže, dnes nabízí mnohem více důvodů pro kritický pohled na vládní aktivismus v této oblasti. Podívejme se tedy na to, jakými proměnami politika hospodářské soutěže prošla a jak dalece se ekonomické teorii podařilo prosadit své poznatky.

3. Německé území

Svou pozornost nejprve zaměříme na německé území,¹ a to z toho důvodu, že jde o evropskou kolébku antimonopolní politiky (a také zemi s nejrozsáhlejšími zkušenostmi v oblasti kartelizace a koncentrace hospodářské moci). V USA sice byly základy tzv. antitrustu položeny o mnoho let dříve, ale až do konce druhé světové války nenašly v Evropě odpovídající odezvu.² Příkladem pro evropské země byl však především princip americké ekonomické svobody.

Počátkem 20. století převažoval mezi německými politiky názor, že kartely jsou vhodným nástrojem kontroly nestability, která je vytvářena ostrou konkurencí a cenovými válkami. Klíčovým principem německého soutěžního práva byla smluvní svoboda. Z ní ovšem vyplývala nejen legalita, ale dokonce i vynutitelnost případných cenových dohod v rámci soudního procesu (tyto ovšem

1 Podobně jako v Německu se soutěžní politika vyvíjela i v ostatních zemích centrální Evropy, například v Rakousku, Československu, Švýcarsku, Maďarsku či Holandsku – ve všech těchto zemích byla inspirována základním principem ekonomické svobody (což rovněž vysvětluje styl řešení případů kartelizace v první polovině století).

2 Teprve po druhé světové válce došlo k rozvoji evropské protimonopolní politiky – například v Anglii byl první předpis, Zákon o monopolech a omezujících praktikách (Monopolies and Restrictive Practices Act), přijat teprve v roce 1948. Na roveň kontinentálních prosoutěžních předpisů se anglické zákonodárství postavilo až přijetím Soutěžního zákona (Competition Act) v roce 1998 (kontrola fúzí přitom byla v Anglii zavedena již v roce 1965 – viz Monopolies and Mergers Act). Britský systém před touto zásadní reformou nedefinoval cíl soutěžní politiky (vágně hovořil pouze o tzv. veřejném zájmu), ani sankce či podobné donucovací nástroje (v současnosti ovšem obsahuje netypický prosoutěžní nástroj – cenovou kontrolu). Dodejme, že Francie přitom nemá žádnou výrazněji orientovanou soutěžní politiku dodnes – poválečný vývoj kartelového práva zde šel cestou dílčích úprav pomocí cenových nařízení či trestního zákoníku. Americké protitrustové zákonodárství bylo na druhou stranu základním zdrojem inspirace pro německou poválečnou soutěžní hospodářskou politiku a předpisy s ní související.

byly zahajovány pouze v případech extrémních dopadů na spotřebitele). Učebnicovým příkladem německého přístupu ke kartelům byl případ Sächsischer Holzstoff-Fabrikanten Verband (Saský spolek zpracovatelů dřeva) z roku 1897 (říšský soud v tomto procesu rozhodl o přípustnosti tvorby kartelu jakožto efektivního způsobu využití ekonomického potenciálu bez újmy na svobodě ostatních tržních subjektů).

První německé prosoutěžní nařízení proti zneužití hospodářského postavení, tzv. Kartelový zákon (Kartellverordnung), bylo přijato 2. listopadu 1923, a to v reakci na vládou rozpoutanou hyperinflaci – značný vliv na tuto skutečnost měl totiž názor, že cenové dohody k rapidnímu růstu cenové hladiny přispívají. K zákazu kartelů ovšem nedošlo; byl pouze ustaven nový úřad, jehož úkolem bylo zajistit, aby kartely nemohly zneužívat svou značnou ekonomickou moc. Zákon ale neměl žádný zásadní dopad a byl tedy obecně hodnocen jako neúčinný. Počet kartelů tedy i nadále rostl, ke konci výmarské republiky byl jejich počet odhadován na 4 tisíce (V roce 1905 se jejich počet odhadoval na 385, v roce 1923 1500.)

Velká deprese (obdobně jako v jiných státech v čele z fašistickou Itálií a Rooseveltovými USA) vedla politiky k podpoře další kartelizace jako jednoho ze způsobů socializace hospodářství. Od roku 1930 tak bylo v případě firem podnikajících ve „zranitelných odvětvích“ německého hospodářství členství v kartelu povinné. Toto nařízení bylo následně za vlády nacionálních socialistů výrazně rozšířeno s cílem kontrolovat a velmi úzce koordinovat (tedy vlastně centrálně plánovat) národní průmysl.³

Po skončení druhé světové války patřila oblast ochrany hospodářské soutěže (narozdíl např. od regulace cen) mezi ty hospodářské politiky, které se vítězné spojenecké mocnosti rozhodli změnit. Jejich záměrem bylo zlomit rozsáhlou koncentrací ekonomické moci (která pro ně znamenala potenciální hrozbu) a podpořit tak ekonomický rozvoj. Okupační správa (v samozřejmé návaznosti na ustanovení Postupimské dohody a s evidentní motivací potrestat vedoucí průmyslové skupiny za jejich válečnou spoluúčast) v roce 1947 zakázala existenci kartelů, syndikátů a trustů – do tohoto časového období spadá např. rozdělení německé chemické velkofirmy IG Farben na společnosti Bayer, Hoechst a BASF. Dekoncentrační a dekartelizační plán byl ale velmi záhy pozastaven; poté, co Spojené státy americké a Spojené království rozpoznaly hrozbu komunismu a rozhodly o přeměně Německa v užitečný nástroj vyrovnání sil obou supervelmocenských táborů.

Německo přijalo přísnou soutěžní legislativu až 12 let po skončení války, tedy v roce 1957 – šlo o Zákon proti omezování soutěže (tzv. GWB čili Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) přijatý Bundestagem 3. a 4. července 1957. Po dlouhé debatě a pod výrazným vlivem ordoliberalismu (jmenujme významné národohospodáře Euckena, Böhma, Erharda či Röpkeho jakožto hlavní představitele tohoto směru ekonomického myšlení, který je nerozlučně spjat s koncepcí sociálně tržního hospodářství – více viz Ševčík, 1999) a také amerického antimonopolního zákonodárství (např. v oblasti sankcí návrhem na zavedení trestu odnětí svobody – toto přísné opatření však nakonec nebylo do konečné podoby zákona implementováno) byl k 1. lednu 1958 ustaven tzv. Spolkový kartelový úřad (Bundeskartellamt) pověřený bojem proti restriktivním cenovým dohodám a podobným protisoutěžním praktikám. V důvodové zprávě vláda zdůrazňovala důležitost zachování soutěže nejen pro udržení chodu tržního mechanismu, ale i pro rozvoj politické demokracie v mladé republice.⁴ Antimonopolní zákon sice vycházel z normativní představy dokonalé konkurence, ale v několika případech se od ní odchyloval – šlo nejen o částečné (oblast dopravy, zemědělství a lesnictví,

3 Víru ve schopnost plánovat německou ekonomiku projevil i lord Keynes, který v předmluvě k německému vydání své Obecné teorie napsal: „Teorii agregátní výroby, o které píší ve své knize, lze mnohem snadněji použít v podmínkách totalitního státu... než v podmínkách svobodné konkurence...“

4 Walter Eucken již ve 30. letech minulého století spatřoval v ekonomické moci hrozbu pro osobní svobodu a mírové společenské soužití a za jednoduché řešení považoval její eliminaci a konstituci soutěžního hospodářského řádu.

bankovníctví a pojišťovnictví, energetiky a vodohospodářství), ale i o úplné výjimky (Bundesbank, pošta, lodní a vzdušná doprava) zdůvodněné mimoekonomickými potřebami. Samotná příprava zákona sahá až k tzv. Jostenovu návrhu z července 1949; spočívala ve snaze zformulovat ordoliberalní teoretickou koncepci do formální zákonné podoby – členem autorské skupiny byl i Franz Böhm, spolkové ministerstvo hospodářství řídil Ludwig Erhard. Konečná verze zákona byla ale – i vzhledem ke značným tlakům zvláštních zájmových skupin – částečně odlišná a podle ordoliberalů samotných též neporovnatelně měkčí.

V roce 1973 byla v Německu (pomocí tzv. druhé novely)⁵ konstituována procedura posuzování fúzí, která měla za následek nejen mnohé zákazy tohoto typu hospodářského růstu tržních subjektů, ale i zásadní změnu chování soutěžitelů na německém trhu. Fúze byly označeny za potenciální překážku ekonomické svobody konkurentů, německé soutěžní právo má tedy sklon k „ochraně“ malých soutěžitelů. V podobném duchu je v německém zákonodárství zabudován zákaz per se stanovování maloobchodních cen, protože prý omezuje svobodu cenové politiky jednotlivých obchodníků (a v tomtéž smyslu opět „ochraňuje“ malé soutěžitele).

Teoretickým základem novely z roku 1973 byla koncepce Erharda Kantzenbacha, tzv. teorie optimální intenzity (dynamické, tzn. inovativní a flexibilní) konkurence (k jejímuž dosažení může hospodářská politika příslušné vlády přispět pomocí podpory homogenizace příliš diferencovaných produktů či naopak rozbíjením příliš úzkého oligopolu) – došlo tak k odklonu teoretické fundace antimonopolní politiky od ordoliberalní tradice padesátých let k aktivistické makroekonomické stabilizační politice let šedesátých (s vlivem právě Kantzenbachova konceptu a tzv. Harvardské školy). Schválením novely došlo k institucionalizaci Monopolní komise (Monopolkommission), která předkládá analytické vyhodnocení aktivit antimonopolního úřadu a působí jako poradní orgán spolkového ministerstva hospodářství, v čele s předsedou Kantzenbachem. Těžištěm soutěžní regulace je i v současnosti nadále Zákon proti omezování soutěže (tzv. GWB); kromě něj ovšem tvoří základ antimonopolního práva Smlouva o založení EHS a související nařízení.

4. Evropská společenství

Soutěžní politika je dle oficiálních dokumentů v Evropské unii považována za nástroj sloužící k dosažení základních cílů Evropských společenství, kterými je především vytvoření tzv. jednotného vnitřního trhu – tedy jde o cíl primárně politický, a nikoli ekonomický (viz např. Van Cayseele, Van den Bergh, 1999). Evropská soutěžní pravidla se vztahují jak na jednání soukromých podnikatelských subjektů, tak i na vládní zásahy samotných členských států (tedy oblast tzv. výhradních práv a státní podpory).

Antimonopolní politika je 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 také do smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství, tedy do smlouvy Římské, z roku 1957 (čl. 85 a 86 – na základě Amsterdamské smlouvy je ovšem původní článek 85 nyní článkem 81 a článek 86 článkem 82).

Článek 81 Smlouvy zakazuje jako neslučitelné se společným trhem dohody a jednání ve vzájemné shodě omezující hospodářskou soutěž a ovlivňující vzájemný obchod mezi členskými státy. Pokud dohody omezující soutěž spadají pod ustanovení tohoto článku Smlouvy, pak jsou po-

5 První novela z roku 1965 naproti tomu umožnila kooperační dohody prostřednictvím legalizace tzv. specializačních kartelů, rozšířila ale též možnosti protimonopolního zásahu příslušných úřadů.

važovány za zakázané a od počátku neplatné. Evropská komise může účastníkům se podnikům uložit pokuty až do výše 1 milionu EUR nebo 10 % celkového obratu. V této souvislosti upozorníme na rozsáhlé vyšetřovací pravomoci Komise, jejíž zmocnění pracovníci jsou oprávněni vstupovat přímo do firemních prostor a hledat důkazy.

Pokud dohoda splňuje kritéria stanovená komunitárními předpisy, mohou smluvní strany obdržet výjimku, a to buď formou individuální nebo tzv. blokovou – v soutěžním právu ES tvoří blokové výjimky ucelený systém (vzniklý s cílem snížení administrativní zátěže Komise) a souvisí např. s oblastí výzkumu a vývoje, pojišťovnictví či franchisingu.

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 (v tomto případě již institut výjimek neexistuje). Pojem dominantního postavení není definován přímo v textu Smlouvy, ale byl vymezen až později v judikatuře Evropského soudního dvora – rozhodujícím kritériem je pro něj podíl na relevantním trhu. Samotné dosažení tohoto postavení trestáno není, Evropská komise sleduje a postihuje jen jeho zneužití. V mnoha případech bylo toto chování označeno za velmi závažné provinění proti komunitárnímu právu a následně exemplárně potrestáno velmi vysokými pokutami.

Problémy, které vznikaly při posuzování různých případů spojování podniků Evropskou komisí, vedly k přijetí nařízení Rady ES č. 4064/89 o kontrole spojování podniků.⁶ Tento předpis je založen na třech základních principech, z nichž nejdůležitějším je povinná ex ante notifikace (oznámení) zamýšlených koncentrací. Nařízení je aplikováno na všechna spojení podniků, která mají tzv. komunitární dimenzi, tedy obrat zúčastněných podniků nad hranici stanovenou zmíněným nařízením (např. celosvětový obrat všech účastníků vyšší než 2,5 miliardy EUR). Dle uvedeného principu pod tento režim nespádají takové protisoutěžní činnosti, jejichž vliv na obchod je tzv. zanedbatelný. Tyto případy výlučně podléhají příslušné národní legislativě.

V devadesátých letech minulého století byly uzavřeny dohody o vzájemné spolupráci mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií: v roce 1991 smlouva základní a o sedm let později následovala dohoda pozitivní. Jejich principiálními elementy jsou notifikace (vzájemné informování o antitrustových aktivitách), koordinace (těchto aktivit, např. konzistentní posuzování transatlantických fúzí) a výměna nedůvěrných informací.

5. Stěžejní rozhodnutí soudních orgánů

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 1988), resp. Soudní dvůr. Hlavním cílem soutěžního generálního ředitelství je ustavit a aplikovat konsistentní antimonopolní politiku EU (pod vedením příslušného člena Evropské komise, komisaře zodpovědného za oblast hospodářské soutěže) v oblasti fúzí, antitrustu a veřejných podpor; tu pak dotváří svou judikaturou Soudní dvůr.

Věnujme se tedy stěžejním rozhodnutím soudních orgánů Společenství, která blíže definovala a

6 První návrh tohoto nařízení byl předložen již v roce 1973, na jeho (ne)přijetí měl vliv soustředěný tlak členských států spojený s realizací konkrétní průmyslové hospodářské politiky.

vyložila ustanovení soutěžního práva ES. V oblasti restriktivních dohod byl důležitým rozsudek ve věci *Consten & Grundig vs. Komise* z roku 1966.⁷ Zaobíral se výlučnou dodavatelskou dohodou německého výrobce elektrotechniky Grundig a francouzského distributora Consten. Komise tuto dohodu zakázala a Consten její rozhodnutí napadl žalobou – Evropský soudní dvůr pak dal zapravdu Evropské komisi a rozhodl o ilegálnosti vertikálních (a tedy nejen horizontálních) forem kartelu.

Účelem zákazu protisoutěžního jednání ve vzájemné shodě je zahrnout ty kartely, jejichž základem není smlouva, nýbrž pouhá shoda postupu (tj. koordinované, sladěné jednání). Např. v roce 1969 Evropská komise vydala rozhodnutí, ve kterém označila nárůst cen anilinových barviv ve Francii, Itálii, Beneluxu a Německu v letech 1964–1967 za výsledek jednání ve vzájemné shodě. Jedna z dotčených společností, Imperial Chemical Industries, podala žalobu, Evropský soudní dvůr, ale Evropskou komisi ve svém rozsudku z roku 1972 podpořil a danou sankci potvrdil.⁸

Komunitární zákaz kartelů ale nezahrnuje veškerá jednání tohoto druhu, protože jednotný trh jistě není ohrožen chováním podniků, které na společný trh mají malý nebo téměř žádný vliv. Na tuto otázku definitivně odpověděl Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí ve věci *Völk vs. Verwaecke* z roku 1969.⁹ Tyto dva podniky v roce 1963 uzavřely dohodu o výlučném prodeji výrobků firmy Völk firmou Verwaecke v Belgii a Lucembursku, která ale ve skutečnosti pokrývala pouze 70 ks elektrických přístrojů, a proto nespádala pod zákaz čl. 81 – měla totiž jen nevýznamný účinek na dotčený trh.

Evropské antimonopolní zákonodárství sice v čl. 82 zakazuje zneužití dominantního postavení, ale nedefinuje, co dominance je. To opět vymezuje judikatura Evropského soudního dvora, konkrétně případ známý jako *United Brands*.¹⁰ Podle Evropského soudního dvora se čl. 82 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 konečně i spotřebitelích. Skutečnost, že výrobce zakazuje distributorům prodej určitého výrobku (jako tomu bylo ve zmiňovaném případě), znamená podle soudního rozhodnutí zneužití dominantního postavení na relevantním trhu, protože omezuje tento trh ke škodě spotřebitelů.

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 1979.¹¹ Soud v něm uvedl, že existence tzv. věrnostních rabatů představuje nepřipustnou aplikaci různých obchodních podmínek na ekvivalentní tržní transakce s různými obchodními partnery – různé ceny za stejné množství stejných produktů v závislosti na výlučnosti dodavatele.

Zatím největším případem „zneužití dominantního postavení“ – měřeno výší udělené pokuty jedné firmě – byla švýcarská společnost Tetra Pak, která za tyto praktiky na trhu EU dostala pokutu ve výši 75 milionů ECU. V této souvislosti je také nutno zmínit případ *Deutsche Post AG*, který znamenal průlom do dříve nedotknutelného sektoru poštovních služeb. Komise vydala v roce 2001 rozhodnutí o tom, že německý poštovní operátor zneužil svou dominantní pozici na trhu expresního zasilatelství obchodních balíků garantováním věrnostních slev a používáním „predátorských cen“, a donutila Deutsche Post vytvořit právnickou osobu zabývající se zmíněnou službou odděleně od svého monopolu v oblasti listovních zásilek.

Nabízí se otázka, zda se podnik může dopustit zneužití dominantního postavení tím, že nabude

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

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

9 *Völk vs. Verwaecke*, případ 5/69.

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

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

určité velikosti. V rozsudku ve věci *Europemballage & C.C.C.* z roku 1973 Evropský soudní dvůr připustil, že na základě zákazu zneužití dominantního postavení je možná kontrola koncentrací.¹² Ve zmíněném případě ale nebyl přesvědčivě vymezen relevantní trh, a proto soud rozhodnutí Komise zrušil. Aby se Komise vyhnula obdobným problémům v budoucnosti, iniciovala přijetí výše zmíněného nařízení Rady ES č. 4064/89 o kontrole fúzí.

Velký rozruch vyvolala v roce 1997 ohlášená fúze amerických výrobců letadel Boeing/McDonnell, proti které Komise rozhodně protestovala s argumentem, že tím na trhu EU vznikne dominantní dodavatel velkokapacitních dopravních letadel. Evropská komise samozřejmě nemůže zakázat fúzi firem v USA, ale může uplatnit významná a bolestivá odvetná opatření proti obchodování těchto firem na společném evropském trhu. Po řadě ostrých výměn názorů mezi americkými a evropskými úřady bylo nakonec dosaženo kompromisu a Komise s fúzí za určitých podmínek souhlasila.

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 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 (v roce 2002 celkem 478 milionů EUR čtyřem výrobcům stavebnin, v roce 2001 pak rekordních 855 milionů EUR dvěma výrobcům vitamínových preparátů). Ve věci zneužití dominantního postavení na relevantním trhu (článek 82) bylo ročně zahajováno zhruba tucet řízení. V oblasti působnosti nařízení Rady ES č. 4064/89 bylo do současnosti zakázáno celkem 19 fúzí (tzn. méně než jedno procento ze všech více než 2 600 notifikovaných transakcí) – např. v roce 2001 bylo kontroverzně zamezeno fúzi amerických firem General Electric a Honeywell za 47 miliard USD. Největším zákazem v posledních letech pak bylo v roce 2000 opět americké spojení MCI WorldCom – Sprint s hodnotou 137 miliard EUR.

V červnu 2002 utrpěla Evropská komise historickou porážku. Evropský soudní dvůr zrušil zákaz fúze britských turistických concernů First Choice a My Travel. Z rozsudku lze vyvodit, že už napříště nebude možné usuzovat na případnou dominanci na relevantním trhu (která je v řadě oborů obvyklá a není sama o sobě důvodem k zákazu fúze) z prostého součtu tržních podílů, což může ve svých důsledcích vést také ke konvergenci evropských a amerických pravidel hospodářské soutěže. V říjnu 2002 Evropský soud první instance zrušil další dvě rozhodnutí komisaře Maria Montiho (který zvolil konfrontační přístup v oblasti spojování soutěžitelů) o zákazu fúzí. V prosinci 2002, po bezprecedentní několikanásobné prohře, Komise navrhla změnu pravidel pro posuzování fúzí a převzetí, a uznala tak chybu v systému. Cílem uvedených změn je poskytnout více práv společně s dotčeným zkoumáním fúzní smlouvy a také více času k dosažení dohody s Komisí. Výsledek široké odborné diskuse, tzn. příslušné finální nařízení Rady EU č. 139/2004 o kontrole koncentrací, pak byl přijat 20. ledna 2004 s účinností od 1. května téhož roku.

Evropská komise připravila také 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 zemí v květnu roku 2004 (jakožto nařízení Rady EU č. 1/2003) – reforma by měla odstranit zejména povinné oznamování dohod mezi soutěžiteli a související administrativní zátěž obou stran tohoto procesu. K dalším změnám patří zejména vytvoření postu vrchního ekonoma DG IV a zavedení tzv. „peer review panelu“, skupiny odborníků zkoumajících logiku závěrů bruselských vyšetřovatelů. Došlo též k posílení pravomocí Komise v oblasti šetření protisoutěžních aktivit o možnost nařízení inspekce i na jiných místech než v obchodních prostorech soutěžitelů, včetně např. soukromých domů jeho vedoucích pracovníků či jiných zaměstnanců.

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

Závěrem se zmiňme v současnosti o nejdiskutovanějším antimonopolním procesu. V roce 2000 zahájila Evropská komise šetření (na základě stížnosti firmy Sun Microsystems) proti společnosti Microsoft Corporation. Předmětem sporu se stala integrální součást operačního systému Windows, multimediální přehrávač Media Player, a také údajné zneužití dominance v segmentu operačních systémů osobních počítačů (s cílem zisku podobné pozice na trhu serverů). Evropsští úředníci vyčkali na poslední verdikt v obdobném zámořském procesu a poté již zahájili řízení, které v roce 2004 vyústilo v udělení historicky nejvyšší pokuty vyměřené Evropskou unií jedné firmě – 497 milionů EUR. Krom toho Komise softwarové společnosti nařídila, aby z operačního systému Windows vyjmula přehrávač Media Player a poskytla počítačovým producentům zdrojové informace o serverových produktech.

6. Závěr

Každý nový významný případ výskytu vysoké koncentrace tržní moci, ale také každá nová významná ekonomická teorie (zmiňme např. S-CH-V kauzalitu a z ní vycházející pravidlo nezákonnosti per se Harvardské školy či teorii optimální intenzity konkurence Erharda Kantzenbacha) měla v historii značný vliv na postoj hospodářsko-politických autorit k otázce antimonopolní politiky. Dnes jsme svědky toho, jak do hospodářské politiky pronikají poznatky nových, modernějších teoretických přístupů. Doufejme, že ekonomická teorie bude i nadále antimonopolní politiku – jejich počátky byly v prvé řadě politické – přetvářet směrem k větší ekonomické smysluplnosti.

Pohled do historie nám ukazuje především politickou tvář antimonopolní politiky s častými případy zneužití systému protimonopolního zákonodárství. Od jeho počátků vidíme zaujatost a lobbování zájmových skupin a neúspěšných konkurentů. Dnes jsme v Evropě svědky dokonce toho, že narůstají intervence do záležitostí zahraničních firem sídlících mimo EU (jak tomu bylo v případě spojení General Electric – Honeywell). To vyvolává obavy a strach z Evropské komise ve správních radách firem prakticky na celém světě. Už pouhý strach z Evropské komise chování těchto firem ovlivňuje – a politika má tak významný vliv na ekonomické rozhodování firem a podobu trhů. Věřme, že se situace brzy změní.

Literatura

1. ARMENTANO, D. T. (2000): *Proč odstranit protimonopolní zákonodárství*. Praha, Liberální institut, 2000.
2. ATKINSON, B. – BAKER, P. – MILIARD, B. (1996): *Economic Policy*. 1st ed. London, Macmillan Press, 1996.
3. BĚHAN, P. (2002): *Dominantní postavení na trhu a jeho zneužití – právní úprava ES a v ČR*. 1. vyd. Praha, Prospektrum 2002.
4. BEJČEK, J. (1996): *Existenční ochrana konkurence*. 1. vyd. Brno, Masarykova univerzita 1996.
5. BLOCK, W. (1995): „Total Repeal of Antitrust Legislation: A Critique of Bork, Brozen, and Posner“. *Review of Austrian Economics*, vol. 8, no. 1, 1995, s. 35–70.
6. BOUCKAERT, B. and De GEEST, G. (eds.) (2000): *Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. The History and Methodology of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
7. BOUDREAUX, D. and DILORENZO, T. J. (1993): „Protectionist Roots of Antitrust“. *Review of Austrian Economics*, vol. 6, no. 2, 1993, s. 81–98.
8. CUNNINGHAM, J. P. (1973): *The Competition Law of the EEC*. 1st ed. London, Kogan Page Limited 1973.
9. DILORENZO, T. J. (1996): „Myth of Natural Monopoly“. *Review of Austrian Economics*, 1996, vol. 9, no. 2, s. 43–58.
10. DILORENZO, T. J. (1985): „The Origins of Antitrust: An Interest-Group Perspective“. *International Review of Law and Economics*, vol. 5, no. 6, 1985, s. 73–90.
11. JANKŮ, M. (2002): *EU: Právní systém ES*. 1. vyd. Praha, Computer Press 2002.
12. KLEIN, P. G. (2000): „New Institutional Economics“ in: Bouckaert, B. and De Geest, G. (eds.): *Encyclopedia of Law and Economics. Volume I. The History and Methodology of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, vol. I, s. 456–489.
13. Kolektiv (1998): *Amsterodamská smlouva*, 1. vyd. Praha, Karolinum 1998.
14. Kolektiv (2000): *Competition policy in Europe and the citizen*, 1st ed. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities 2000.
15. Kolektiv (1993): *Římské smlouvy*. 1. vyd. Praha, Ústav mezinárodních vztahů 1993.
16. KOLKO, G. (1993): *The Diump of Conservatism*. New York, The Free Press, 1963.
17. KRABEC, T. (2004): *Teorie konkurence a jejich reflexe v praktické soutěžní politice*. 1. vyd. Praha, VŠE 2004 (diplomová práce).
18. MISES, L. von (1981): *Socialism*. Indianapolis, IN, Liberty Fund, Inc. 1981.
19. MISES, L. von (1699): *Human Action*. 3. vydání, San Francisco, Fox & Wilkes, 1966.
20. MISES, L. von (1985): *Omnipotent Governmen – The Rise of the Total State and Total War*: Libertarian Press, 1985.

21. MOTTA, M. (2004): *Competition Policy – Theory and Practice*. 1st ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
22. PANEŠ, P. (2004): *Antimonopolní politika USA*, 1. vyd. Praha, VŠE 2004 (diplomová práce).
23. RAICO, R. (1990): „*Eugen Richter and Late German Manchester Liberalism: A Reevaluation*“. *The Review of Austrian Economics*, vol. 4, 1990, s. 3–25.
24. RAICO, R. (1999): *Die Partei der Freiheit. Studien zur Geschichte des deutschen Liberalismus*. Schriften zur Wirtschaftspolitik, Band 7, Verlag Lucius & Lucius, Stuttgart 1999.
25. SALIN, P. (2003): „*Kartely jako efektivní produkční struktury*“. In: *Ekonomická harmonizace*, Praha, Liberální institut, 2003, s. 133–152.
26. ŠEVČÍK, M. (1999): „*Ordoliberalismus*“. In: HOLMAN, R. a kol.: *Dějiny ekonomického myšlení*, Praha, C.H. Beck, 1999, s. 347–355.
27. SHAW, J. (2000): *Law of the European Union*. 3rd ed. New York, Palgrave 2000.
28. ŠÍMA, J. (2000): „*Stát, monopoly a hrozba EU*“. In: Armentano, D. T.: *Proč odstranit protimonopolní zákonodárství*, Praha, Liberální institut, 2000, s. 116–122.
29. ŠÍMA, J. (2004): *Ekonomie a právo – úvod do logiky společenského jednání*. Praha, Oeconomica, 2004.
30. TICHÝ, L. a kol. (2002): *Dokumenty ke studiu evropského práva*. 2. vyd. Praha, Linde 2002.
31. TICHÝ, L. – ARNOLD, R. – SVOBODA, P. – ZEMÁNEK, J. – KRÁL, R. (1999): *Evropské právo*. 1. vyd. Praha, C. H. Beck, 1999.
32. TÝČ, V. (2000): *Základy práva ES pro ekonomy*. 2. vyd. Praha, Linde, 2000.
33. CAYSEELE, van P. and BERGH, van den R. (2000): „*Antitrust Law*“. In: Bouckaert, B. and De Geest, G. (eds.): *Encyclopedia of Law and Economics, Volume I. The History and Methodology of Law and Economics*, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.
34. ZAJÍČEK, M. (1999): „*Teorie v síťových odvětvích*“. In: *Konkurence v českém plynárenství*, Praha, Liberální institut, 1999, s. 70–88.
35. ZEMPLINEROVÁ, A. (1991): „*Současné směry antimonopolní politiky*“. *Politická ekonomie*, 1991, č. 11/12, s. 941–948.

internetové zdroje:

- Antitrust proceedings in postal sector (Deutsche post)

přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL:

http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/419|0|RAPID&lg=EN

- Article 81 of the EC Treaty (ex Article 85)

přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/legislation/treaties/ec/art81_en.html

- Article 82 of the EC Treaty (ex Article 86)
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/legislation/treaties/ec/art82_en.html
- Background information on bilateral relations – United States of America
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/international/bilateral/background/us1_en.html
- Citizen's Guide to Competition Policy – Introduction
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/citizen/index_en.html
- Commission adopts comprehensive reform of EU merger control
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get&doc=IP/02/1856|0|AGED&lg=EN&display=txt=gt&doc=IP/02/1856|0|AGED&lg=EN&display=)
txt=gt&doc=IP/02/1856|0|AGED&lg=EN&display=
- Commission examines the impact of Windows 2000 on competition
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get&doc=IP/00/141|0|AGED&lg=EN&display=txt=gt&doc=IP/00/141|0|AGED&lg=EN&display=)
txt=gt&doc=IP/00/141|0|AGED&lg=EN&display=
- Commission gives Microsoft last opportunity to comment before concluding
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get&doc=IP/03/1150|0|AGED&lg=EN&display=txt=gt&doc=IP/03/1150|0|AGED&lg=EN&display=)
txt=gt&doc=IP/03/1150|0|AGED&lg=EN&display=
- Commission opens proceedings against Microsoft
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get&doc=IP/00/906|0|AGED&lg=EN&display=txt=gt&doc=IP/00/906|0|AGED&lg=EN&display=)
txt=gt&doc=IP/00/906|0|AGED&lg=EN&display=
- Commission prohibits GE's acquisition of Honeywell
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.get&doc=IP/01/939|0|RAPID&lg=EN)
txt=gt&doc=IP/01/939|0|RAPID&lg=EN
- Competition policy in Europe and the citizen
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/publications/competition_policy_and_the_citizen/en.pdf
- European Merger Control – Council Regulation 4064/89 Statistics
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/stats.html>
- Green paper on the on the Review of Council Regulation (EEC) No 4064/89
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/review/green_paper/en.pdf
- Merger cases by decision type – Art. 8(3)
přístup z internetu (20. 4. 2004) – URL: http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/cases/index/by_dec_type_art_8_3.html

Výzvy antimonopolní politiky v 21. století

Patrik Paneš – Josef Šíma

Abstrakt

Článek se zabývá jedním ze základních typů hospodářské politiky – ochranou hospodářské soutěže. Zámořské základy antimonopolního zákonodárství z konce 19. století otevřely cestu k rozvoji související hospodářské politiky nejen v USA, ale i v Evropě. Pohled na potřebnost soutěžní politiky se během 20. století změnil a významným vývojem prošlo i její pojetí – zatímco začátkem minulého století úřady tvrdě bojovaly proti trustům, v posledních letech je aktuální téma reformy antimonopolní legislativy včetně eventuality jejího úplného odstranění.

Článek se zaměřuje na klíčové momenty historického vývoje pohledu na ochranu konkurence ve 20. století – století boje proti monopolu. Úvodní část se věnuje teoretickým aspektům zkoumané problematiky, v dalším textu jsou popisovány praktické zkušenosti z německého území – evropské kolébky antimonopolní politiky. V návaznosti je potom mapována soutěžní politika Evropských společenství, která v současnosti tvoří základ antimonopolního práva členských zemí Evropské unie. Jeho aplikace je pak ilustrována stěžejními rozhodnutími evropských soudních orgánů. V závěru je zmíněna unijní reforma soutěžní politiky na prahu 21. století i v současnosti nejdiskutovanější antimonopolní proces proti společnosti Microsoft.

Klíčová slova: hospodářská soutěž, antimonopolní politika, Německo, Evropská unie, monopol.

The challenges of antitrust law in 21st century

Abstract

The essay deals with one of the basic type of economic policy – the law of competition. Overseas foundations of antitrust law from the end of 19th century opened the doors for expansion such a economic policy not only in USA, also in Europe. The view on the necessity competition policy has changed during the 20th century and also its conception has undergone significant evolution – while at the beginning of last century authorities fought hard against trusts, in recent years the theme of antitrust law reform including the possibility of its total elimination is relevant. The essay concerns on the key moments of historical development of view on competition protection in the 20th century – the century of antimonopoly fight. The introductory part deals with theoretical aspects of course of study, further the hands-on experience from the German region – the European cradle of antimonopoly law. Then the competition policy of European ... which makes foundations of antimonopoly law of the members of European Union is surveyed. Its application is illustrated by main decrees of European judicial authorities. At the end the union reform of competition policy on the threshold of 21st century and contemporary the most discussed antimonopoly case against Microsoft company are mentioned.

Key words: competition, antitrust policy, Germany, European Union, monopoly.