

Parlament České republiky
POSLANECKÁ SNĚMOVNA
2022
9. volební období

41.

USNESENÍ
výboru pro evropské záležitosti
z 8. schůze
ze dne 30. března 2022

ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Politika hospodářské soutěže připravená na nové výzvy /kód Rady 14125/21, KOM(2021) 713 v konečném znění/

Výbor pro evropské záležitosti Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po vyslechnutí informace předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže Petra Mlsny, po vyslechnutí zpravodajské zprávy posl. Ivana Jáče a po rozpravě

1. **b e r e n a v ě d o m í** sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému výboru a Výboru regionů – Politika hospodářské soutěže připravená na nové výzvy COM(2021) 713 konečné znění, číslo Rady 14125/21;
2. **p o d p o r u j e** Evropskou komisi v jejím úsilí o zlepšování podmínek hospodářské soutěže a plánovaný evropský akt o čípech;
3. **v a r u j e** před příliš nevyváženými radikálními změnami, které by mohly spotřebitele odradit od snahy k dodržování udržitelnosti, a před kartelovým greenwashinkem;
4. **u p o z o r ň u j e**, že u států, jejichž ekonomika je založena na průmyslu, jako tomu je v ČR, bude třeba značných investic a rozsáhlých změn, aby tak v krátkém časovém horizontu snížily emise uhlíku;
5. **v a r u j e** před přílišnou mírou regulace v digitálním odvětví a potlačováním tržních sil, což by mohlo být faktorem omezujícím inovace;

6. **v í t á** iniciativu Komise ke kolektivnímu vyjednávání osob samostatně výdělečně činných, která tak může zlepšit jejich pracovní podmínky;
7. **p o v ě ř u j e** předsedu výboru pro evropské záležitosti, aby v rámci politického dialogu postoupil toto usnesení předsedkyni Evropské komise.

Jaroslav Bžoch v. r.
ověřovatel

Ivan Jáč v. r.
zpravodaj

Ondřej Benešík v. r.
předseda



Politika hospodářské soutěže připravená na nové výzvy

Informační podklad ke sdělení Politika hospodářské soutěže připravená na nové výzvy

SDĚLENÍ

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Politika hospodářské soutěže připravená na nové výzvy

COM(2021) 713 final, číslo Rady 14125/21

- **Právní základ:**
Dokument informační povahy.
- **Datum zaslání Poslanecké sněmovně prostřednictvím VEZ:**
7. 12. 2021
- **Datum projednání ve VEZ:**
18. 1. 2022 (1. kolo)
- **Procedura:**
Není projednáváno legislativním postupem, jedná se o dokument nelegislativní povahy, který nepodléhá schválení v Radě a Evropském parlamentu. Procedura je ukončena jeho přijetím a předložením těmto institucím.
- **Předběžné stanovisko vlády (dle § 109a odst. 1 jednacího řádu PS):**
Datované dnem 14. února 2022, doručené do výboru pro evropské záležitosti dne 22. února 2022 prostřednictvím systému ISAP.
- **Hodnocení z hlediska principu subsidiarity:**

Hodnocení z hlediska principu subsidiarity se neuplatní, jedná se o dokument informační povahy.

- **Odůvodnění a předmět:**

Sdělení Komise „Politika hospodářské soutěže připravená na nové výzvy“ (dále též „**sdělení**“) podává průběžnou zprávu o Komisi prováděné revizi politiky ochrany hospodářské soutěže. Právo ochrany hospodářské soutěže (resp. kontroly státních podpor) obecně chrání konkurenční prostředí v evropské ekonomice. Zatímco tyto obecné cíle podle Komise i nadále plní, současná revize mj. přizpůsobuje politiku hospodářské soutěže potřebám (1.) oživení evropské ekonomiky v návaznosti na pandemii covidu-19 a (2.) v dlouhodobějším horizontu též požadavkům zelené a digitální transformace a požadavkům na posílení odolnosti evropského hospodářství.

Podle čl. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „**SFEU**“) spadá politika hospodářské soutěže do výlučné pravomoci EU. To v praxi znamená, že případy spojení podniků (např. akvizice obchodní společnosti), kartelů a zneužití dominantního postavení splňující stanovená kritéria významnosti bude vyšetřovat a posuzovat přímo Komise. Cílem unijní politiky hospodářské soutěže je v principu zachovat na vnitřním trhu EU konkurenční prostředí, které spotřebitelům zajišťuje kvalitnější zboží a služby za nižší ceny, možnost těžit z inovací apod.

V současnosti provádí Komise přezkum politiky hospodářské soutěže. Tento přezkum má značně široký záběr, zahrnuje např. některé základní otázky fungování práva hospodářské soutěže (jako je určování tzv. relevantních trhů, revize nařízení o tzv. „blokovaných výjimkách“ pro horizontální a vertikální dohody mezi podniky), reakci soutěžního práva na aktuální vývoj v ekonomice (pokyny ke kolektivnímu vyjednávání osob samostatně výdělečně činných, revize pravidel usnadňujících poskytování státní podpory podnikům dotčeným pandemií covidu-19) i revizi pravidel ochrany hospodářské soutěže a kontroly státních podpor v konkrétních sektorech (např. pokyny pro státní podpory širokopásmových sítí).

Komise v úvodu sdělení zasazuje probíhající revizi do kontextu obnovy po pandemii covidu-19, ale i dlouhodobějších výzev, jako je vliv zahraničních dotací, stále rostoucí význam velkých digitálních platforem, nebo transformace ekonomiky na ekologičtější model fungování. Komise v této souvislosti v souladu se svými staršími sděleními hovoří o zelené a digitální transformaci jako o dvou největších výzvách současnosti, na které musí reagovat i politika ochrany hospodářské soutěže. Jedním ze zásadních dokumentů týkajících se zelené transformace je [Zelená dohoda pro Evropu](#). Některé základní náhledy na otázky digitální transformace pak Komise představila ve sdělení [Formování digitální budoucnosti Evropy](#).

Poznámka PI

Výbor pro evropské záležitosti se již v minulém volebním období zabýval [návrhem nařízení o zahraničních subvencích narušujících vnitřní trh](#), o kterém hovoří i toto sdělení. Výbor pro evropské záležitosti svým [usnesením č. 483 z 8. volebního období](#) podpořil stanovisko vlády České republiky, podle kterého, mimo jiné, cíle navrhovaného nařízení měly odpovídat toliko cílům sledovaným právem ochrany hospodářské soutěže, naopak by nemělo zpochybňovat otevřenost ekonomiky EU či snižovat její atraktivitu pro zahraniční investory nadměrnou administrativní zátěží. Výbor se dále zabýval [návrhem aktu o digitálních trzích](#), který zavádí regulatorní režim založený na zkušenostech s uplatňováním práva hospodářské soutěže na digitálních trzích. Ve svém [usnesení č. 428 z 8. volebního období](#) výbor mj. konstatoval, že návrh nedostatečně zohledňuje monopolní postavení nadnárodních internetových hráčů či otázku interoperability uživatelských dat.

- **Obsah a dopad:**

Sdělení mapuje probíhající revizi politiky hospodářské soutěže a předestírá postup v dalších cca dvou letech (nejpozdější milník v doprovodném harmonogramu odkazuje na duben 2024). Sdělení sestává z dvou hlavních částí: (1.) otázky oživení v návaznosti na pandemii covidu-19 a (2.) obecnější otázky přezkumu pravidel hospodářské soutěže a jejich přizpůsobení požadavkům zelené a digitální transformace, resp. požadavkům na odolnost evropského hospodářství.

Oživení v návaznosti na pandemii covidu-19

Komise bude v této souvislosti směřovat k ukončení platnosti [dočasného rámce pro státní podpory](#). Toto několikrát novelizované sdělení Komise upravuje výkon pravidel státní podpory (tzn. kontroly nad ovlivňováním ekonomiky skrze dotace a jiné podpory ze strany členských států), aby členské státy mohly snáze a rychleji zmírňovat dopad omezujících opatření zavedených v návaznosti na pandemii covidu-19.

Komise společně se sdělením přijala [šestou změnu](#) tohoto dočasného rámce. Tato změna dočasný rámec do určité míry přetváří z nástroje ochrany a zachování existujících kapacit (pokrytí ztrát, poskytnutí likvidity, ...) na nástroj podpory růstu a obnovy (investiční pobídky, zajištění kapitálového financování). Šestá změna konkrétně:

- Počítá s ukončením platnosti stávajících opatření upravených dočasným rámcem do 30. června 2022 pro zajištění hladkého a koordinovaného přechodu pro adresáty podpory.
- Zavádí dva nové nástroje podpory dočasných investic:
 - **Investiční podpora pro udržitelné oživení** umožní členským státům vytvářet do konce roku 2022 investiční pobídky pro podporu ekonomiky. Opatření by měla podporovat značný počet podniků, přičemž bude zajištěna jejich dostatečná spoluúčast. Pobídky významně poškozující environmentální cíle (posuzováno podle unijního [nařízení o taxonomii](#)) pravděpodobně nebudou shledány slučitelnými s vnitřním trhem.
 - **Podpora solventnosti** umožní členským státům do konce roku 2023 mobilizovat soukromé finanční prostředky pro investice do menších a začínajících podniků. Měla by těmto podnikům, jejichž zadlužení se během krize zvýšilo, usnadnit přístup ke kapitálovému financování.

Přezkum politiky ochrany hospodářské soutěže zohledňující mj. zelenou a digitální transformaci

Komise se ve sdělení hlásí k dodržování zásad sociálně tržního hospodářství. Zatímco politika hospodářské soutěže spadá do širšího kontextu nástrojů chránících zákazníky a spotřebitele, její hlavní funkcí je předcházet narušením trhu a napravovat je skrze účinné veřejné zásahy. Tuto funkci politika hospodářské soutěže podle Komise v zásadě nadále plní, v návaznosti na nabývané zkušenosti ji však přizpůsobuje aktuálnímu vývoji ekonomiky. Komise zveřejnila [harmonogram](#) shrnující probíhající přezkum, přičemž ve sdělení představuje některé (1.) průřezově významné iniciativy a dále se podrobně zabývá přispěním politiky hospodářské soutěže k (2.) zelené transformaci, (3.) digitální transformaci a (4.) odolnosti evropské ekonomiky.

1. Průřezově významné iniciativy

Komise v této souvislosti hovoří o přezkumu svého [sdělení o definici relevantního trhu](#) z roku 1997 a rámce státní podpory pro významné projekty společného evropského zájmu.

- **Relevantní trh** představuje analytický nástroj využívaný pro posouzení tržní síly aktérů zkoumaného případu, existujících konkurenčních tlaků apod. Komise metodologii jeho určování v současnosti uzpůsobuje rozvoji digitalizace a nových obchodních modelů a postupující globalizaci. Současná metodologie byla některými aktéry kritizována v návaznosti na Komisi

[zablokovanou akvizici](#) francouzského Alstomu (výrobce TGV či Pendolina) německým Siemensem. Nové sdělení má být vydáno **do 1. čtvrtletí 2023**.

- Komise rovněž revidovala sdělení o státních podporách pro významné projekty společného evropského zájmu, které má členskými státy usnadnit podporu realizace projektů týkajících se zpravidla čtyř a více členských států, které mají mj. přínos pro cíle a strategie EU a významný dopad na udržitelný růst. Komise na konci roku 2021 tento přezkum uzavřela vydáním [nového sdělení](#).

2. Přispění politiky hospodářské soutěže k zelené transformaci

Z práva EU plyne povinnost snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o 55 % ve srovnání s hodnotami z roku 1990. Právo EU rovněž potvrzuje závazek dosažení klimatické neutrality do roku 2050 v souladu s Pařížskou dohodou. Za tímto účelem Komise navrhla svébytný a komplexní regulační rámec (za klíčový lze označit zejména balíček opatření známý pod názvem [Fit for 55](#)), i politika ochrany hospodářské soutěže však může podle Komise k dosažení těchto cílů přispět, a to následujícími způsoby:

- **Odstranění mezery v investicích:** dosažení cílů v oblasti zelené transformace bude vyžadovat značné investice. Tyto investice jsou podporovány přímo z rozpočtu EU, skrze dobře uzpůsobená pravidla státní podpory lze totéž usnadnit i členskými státy EU.
 - Komise již zveřejnila [Pokyny k podpoře v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky na rok 2022](#). Komise skrze tyto pokyny zamýšlí usnadnit podporu průmyslu v dekarbonizaci, opatření zajišťující ekonomickou životaschopnost výrobních procesů s nulovými nebo nízkými emisemi uhlíku, oběhové hospodářství, biologickou rozmanitost, čistou mobilitu či energetickou účinnost budov. Komise si v souvislosti s posuzováním podpor podle tohoto schématu vyhrazuje možnost vzít v potaz negativní externality těchto podpor (tj. jejich nežádoucí účinky, které se nepromítají přímo do nákladů na projektech zúčastněných aktérů, například pokud podnik nenese plné náklady odstranění vzniklého znečištění).
 - Komise přezkoumává též pravidla státní podpory v **odvětví dopravy**. Cílem je zvýšit udržitelnost vnitřního trhu s dopravními službami, resp. podporovat udržitelnější formy dopravy, než je silniční doprava. Komise hodlá nejpozději ve 4. čtvrtletí 2023 přijmout pokyny (případně tzv. blokovou výjimku, která by členské státy zbavila povinnosti některé typy podpor předem oznamovat) pro **železniční dopravu**. Komise se rovněž do **dubna 2024** rozhodne, zda prodlouží platnost [blokové výjimky pro konsorcia liniové dopravy](#), resp. zda tuto výjimku změní.
 - Komise v **dubnu 2021** přijala nové [pokyny k regionální podpoře](#), které se použijí od 1. ledna 2022. Tyto pokyny by měly členskými státy usnadnit podporu regionů, které mají potíže přizpůsobit se ekologické a klimatické transformaci.
- **Podpora cílů Zelené dohody pro Evropu:** politiku ochrany hospodářské soutěže lze upravit tak, aby podnikům usnadňovala spolupráci na ekologických iniciativách, aniž by čelily obavám z označení této spolupráce za zakázanou kartelovou dohodu. Například dohoda na první pohled omezující soutěž může tento efekt vyrovnat přinesením výhod zákazníkům, vede-li např. k produkci udržitelnějších, hůře opotřebitelných výrobků apod. Komise tyto úvahy může zohlednit např. při revizi horizontálních nařízení o blokových výjimkách (tj. [bloková výjimka pro výzkum a vývoj](#) a [bloková výjimka pro některé kategorie specializačních dohod](#)), která má být dokončena do **4. čtvrtletí 2022**.

3. Přispění politiky hospodářské soutěže k digitální transformaci

Politika hospodářské soutěže má doplňovat i oblast digitalizace, která významně pokročila v návaznosti na pandemii covidu-19. Celá řada digitálních trhů se však vyznačuje síťovými účinky,

kvůli kterým se na těchto trzích často nachází několik silných hráčů, kteří mají velký vliv na tržní prostředí. Komise zohledňuje požadavky digitální transformaci následujícími způsoby:

- **Odstranění mezery v digitálních investicích:** investice do nových infrastruktur lze posílit i spoluprací několika soukromých investorů, v oblasti telekomunikací se tak může několik operátorů za stanovených podmínek podílet na sdílení sítí. Co se zapojení prostředků členských států týče, v rámci revize [pokynů ke státní podpoře pro širokopásmové sítě](#) (trvajících do **2. čtvrtletí 2022**) Komise předpokládá rozšíření jejich působnosti na investice do mobilní infrastruktury. [Rámec pro výzkum, vývoj a inovace](#) má pak v návaznosti na [revizi](#) probíhající podle sdělení do konce roku 2021 odrážet nejnovější vývoj trhů a technologií.
- **Udržení tržní síly dominantních platforem pod kontrolou:** Komise ve své praxi zaujímá relativně proaktivní přístup ve vymáhání soutěžního práva na digitálních trzích. V lednu 2022 uzavřela [odvětvové šetření v oblasti spotřebitelského internetu věcí](#) (*Internet of Things*). Je navíc možné, že v nejbližší době dojde k dohodě mezi Radou a Evropským parlamentem na [aktu o digitálních trzích](#), který má stanovit pravidla platná pro silné podniky působící na těchto trzích. Komise hodlá tento nástroj uplatňovat společně s pravidly ochrany hospodářské soutěže.
- **Pravidla zohledňující specifika digitálních trhů:** Komise vydala pravidla k uplatňování článku 22 nařízení o spojování podniků, která mají členské státy motivovat k žádostem o přezkum spojení, která by jinak nespádala do působnosti Komise. Nad rámec toho plánuje ve výše zmíněné revizi horizontálních nařízení o blokových výjimkách zohlednit mj. významnou problematiku sdílení dat mezi podniky a zohlednit nové modely dodávek a distribuce v revizi [nařízení o blokových výjimkách pro vertikální dohody](#) (probíhající nejpozději do **2. čtvrtletí 2022**). S ohledem na růst ekonomiky platforem (zprostředkovávajících skrze digitální rozhraní např. dovážku jídla, osobní přepravu apod.) Komise v **prosinci 2021** zveřejnila návrh pokynů ke kolektivnímu vyjednávání osob samostatně výdělečně činných, aby soutěžní právo nestálo v cestě zlepšení pracovních podmínek osob operujících na těchto platformách.

4. Zlepšení odolnosti evropské ekonomiky

Komise v neposlední řadě hovoří o opatřeních přispívajících k odolnosti ekonomiky vůči mimořádným situacím, jako byla např. pandemie covidu-19. Komise by [v nejbližších týdnech](#) měla předložit návrh **nástroje pro mimořádné situace na jednotném trhu**, který byl předvídan již v [aktualizované průmyslové strategii](#) z roku 2021. Ten by měl přispět k řádnému fungování trhu a dodavatelských řetězců skrze pravidla o sdílení informací, koordinaci a solidaritě v souvislosti s krizovými opatřeními členských států. Co se týče samotné ochrany hospodářské soutěže, Komise uvádí příklady, jak může přispět např. k diverzifikaci dodavatelů klíčových surovin a produktů, podpoře výrobních kapacit v klíčových odvětvích nebo ochraně vnitřního trhu před dopadem subvencí třetích zemí.

- Kupř. **kontrola spojování** podle Komise pomáhá na trhu zajišťovat přístup ke klíčovým výrobním vstupům za konkurenčních podmínek. Zároveň však politika ochrany hospodářské soutěže za splnění určitých podmínek nemá bránit spojování sil podniků v oblasti výzkumu a vývoje nebo společného nákupu výrobků či služeb za účelem snížení závislosti na konkrétních dodavatelích.
 - Komise v této souvislosti vypracovala **program pro dodržování hospodářské soutěže** sloužící jako vodítko pro vytváření průmyslových aliancí v oblastech strategického zájmu (baterie, polovodiče, *cloud computing* či *edge computing*).
- Co se týče investic z veřejných zdrojů, Komise zmiňuje mj. návrh [evropského aktu o čipech](#). Čl. 13 tohoto návrhu explicitně označuje návrhem upravená integrovaná produkční zařízení (*integrated production facilities*) a otevřené unijní polovodičové závody (*open EU foundries*) za předmět veřejného zájmu. Za účelem zajištění bezpečnosti dodávek mohou členské státy při dodržení unijních pravidel státní podpory uvedené projekty podporovat. Komise avizuje, že takovýmto podporám může svědčit zvláštní režim přezkumu státních podpor upravený v čl. 107 odst. 3

SFEU. Mají však být nezbytné, vhodné a přiměřené, nemají nepatřičně narušovat hospodářskou soutěž, přičemž jejich výhody musí být sdíleny v širokém měřítku a bez diskriminace napříč evropským hospodářstvím.

- Komise rovněž přijala návrh [nařízení o zahraničních subvencích](#), které má EU poskytnout nástroje na kontrolu subvencí třetích zemí, které narušují konkurenční prostředí (které jsou samotným členským státům EU obecně zakázány).

- **Stanovisko vlády ČR:**

Vláda ČR zaujímá ke sdělení obecně kladné stanovisko s několika výhradami, zejména upozorňuje na nebezpečí tzv. greenwashingu. Vláda ČR je přesvědčena, že *„dobře fungující hospodářská soutěž je hlavní silou, která přiměje firmy dodávat zboží vyrobené udržitelným způsobem – spolu s dalšími požadovanými vlastnostmi jako vysoká kvalita služeb, efektivita produkce, nízké ceny – a povede tak k zelenější ekonomice.“*

- **Předpokládaný harmonogram projednávání v orgánech EU:**

Jelikož se nejedná o návrh právně závazného aktu, Evropský parlament a Rada nebudou hlasovat o sdělení jako takovém, mohou k němu však zaujmout stanovisko.

Na půdorysu Evropského parlamentu bylo sdělení přiděleno Hospodářskému a měnovému výboru (ECON) jakožto gesčnímu výboru. Sdělení je zohledněno i ve [zpravodajském návrhu](#) zprávy výboru ECON k výroční zprávě o politice v oblasti hospodářské soutěže za rok 2021. Návrh zpravodaje Adrease Schwaba (EPP) mj. podporuje přezkum politiky ochrany hospodářské soutěže, v případě potřeby však mají být vyvinuty i nové instrumenty.

Zástupcům členských států na ministerské úrovni v Radě bylo sdělení [prezentováno](#) na jednání Rady ve formaci pro konkurenceschopnost dne 25. listopadu 2021. Zároveň bylo dne 1. prosince 2021 [představeno](#) zástupcům členských států v pracovní skupině Rady pro hospodářskou soutěž.

Ve spolupráci se zpravodajem výboru pro evropské záležitosti Ivanem Jáčem zpracoval Mgr. et Mgr. Miroslav Jakab, odborný konzultant Parlamentního institutu Kanceláře PS PČR.