

**Jan Borowiec**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **PODSTAWY PRAWNE POLITYKI KONKURENCJI UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Wstęp**

Konkurencja jest podstawowym mechanizmem gospodarki rynkowej. Jego zadaniem jest zapewnienie optymalnej alokacji czynników produkcji na wspólnym rynku przez utrzymanie cen na możliwie najniższym poziomie oraz osiągnięcie równowagi między jakością dóbr a ich ceną. Niezależne i zróżnicowane zachowania rynkowe przedsiębiorstw sprzyjają integracji rynków narodowych, umożliwiając tym samym bezpośredni dostęp konsumentów do źródeł produkcji w całej Unii Europejskiej. Współzawodnictwo zmusza także przedsiębiorstwa do podnoszenia konkurencyjności i efektywności ekonomicznej przez upowszechnianie nowej wiedzy technicznej i jej rozwój oraz wprowadzanie na rynek nowych oraz jakościowo lepszych produktów lub metod produkcji.

Polityka konkurencji Unii Europejskiej ma na celu ochronę i rozwój efektywnie funkcjonującej konkurencji na wspólnym rynku oraz zapobieganie jej zniekształceń<sup>1</sup>. Na jej kształt silnie wpłynęła koncepcja konkurencji efektywnej (*workable competition*). Powierza ona konkurencji różne zadania, wykonywane głównie za pomocą cen kształtujących się na rynku. Na efektywne funkcjonowanie konkurencji wpływają trzy czynniki: struktura rynku, zachowania rynkowe oraz wyniki rynkowe<sup>2</sup>.

Europejska polityka konkurencji opiera się na wspólnotowych ramach prawnych, które zasadniczo określa Traktat o Wspólnocie Europejskiej, uzupełniony

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, *Polityka konkurencji w Europie a obywatel*, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2002, s. 7.

<sup>2</sup> Zob. T. Korbutowicz, *Polityka konkurencji Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1962-1997*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s.11-21; K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 125-138.

rozporządzeniem Rady o kontroli koncentracji przedsiębiorstw. Obszarami materialnymi wspólnotowych reguł konkurencji są: kontrola porozumień pomiędzy przedsiębiorstwami, zakaz nadużywania pozycji dominującej i kontrola koncentracji, liberalizacja monopolii handlowych, kontrola pomocy udzielanej przez państwo.

Prawo wspólnotowe rozpatruje konkurencję z punktu widzenia handlu między państwami członkowskimi i funkcjonowania rynku wewnętrznego, a także w powiązaniu z celami Wspólnoty oraz innymi dziedzinami wspólnej polityki, takimi jak ochrona środowiska (art. 6 TWE), spójność społeczna i terytorialna (art. 16 TWE), zdrowie publiczne (art. 152 TWE), ochrona konsumenta (art. 153 TWE) czy wzmacnianie konkurencyjności przemysłu (art. 157 TWE). Polityka konkurencji służy więc osiągnięciu różnych wspólnych celów, zwłaszcza wspieraniu trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego, podnoszeniu konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz wzmacnianiu spójności ekonomicznej i społecznej na terytorium Unii Europejskiej. Jej związek z innymi dziedzinami polityki Wspólnoty jest różnej natury; np. wymogi ochrony zdrowia, ochrony konsumenta oraz ochrony środowiska muszą być brane pod uwagę w każdej wspólnej polityce, w tym oczywiście w polityce konkurencji, polityka przemysłowa zaś musi być prowadzona z poszanowaniem wspólnotowych reguł konkurencji.

Kontrola przestrzegania wspólnotowych reguł konkurencji została powierzona Komisji. W niektórych wypadkach dzieli ona uprawnienia kontrolne z sądami i organami konkurencji państw członkowskich (art. 81 i 82 TWE), w pozostałych jej uprawnienia są wyłączne (kontrola koncentracji o wymiarze wspólnotowym, kontrola pomocy państwowej). Skuteczna kontrola stosowania reguł konkurencji nie byłaby możliwa bez wyposażenia Komisji w uprawnienia do wydawania decyzji oraz w możliwość nałożenia stosownych kar pieniężnych. Decyzje Komisji mogą być zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości oraz do Sądu Pierwszej Instancji.

## 2. Porozumienia między przedsiębiorstwami

„Wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, decyzje grup przedsiębiorstw i uzgodnione praktyki, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których przedmiotem lub skutkiem jest uniknięcie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji w obrębie wspólnego rynku, są zakazane jako niezgodne ze wspólnym rynkiem...” (art. 81 TWE). Zakaz porozumień i praktyk ograniczających konkurencję wynika więc z dwóch przesłanek: pierwszą jest wpływ na handel między państwami członkowskimi, drugą – zakłócanie konkurencji na wspólnym rynku. Z punktu widzenia wspólnotowego prawa kartelowego „istotne jest, czy umowa może zagrażać, pośrednio lub bezpośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie, swobodzie handlu między państwami członkowskimi” (sprawy połączone 54 i 56/64: Ets. Consten SARL & Grundig-Veraufs-GmbH v. Komisja).

Na mocy art. 81 TWE zabronione są nie tylko poziome ograniczenia konkurencji, czyli wspólne lub równoległe działania przedsiębiorstw konkurujących na tym samym rynku, lecz także ograniczenia pionowe, np. umowy o wyłączności sprzedaży określonych produktów<sup>3</sup>. Zgodnie z zasadą *de minimis* porozumienie między przedsiębiorstwami musi znacząco wpłynąć na konkurencję (sprawa 56/65: *Société Technique Minière v. Maschinenbau Ulm GmbH*). Nie podlegają zakazowi porozumienia zawarte między przedsiębiorstwami, jeśli łączny ich udział rynkowy nie przekracza 10% (porozumienia między konkurentami) lub 15% (gdy przedsiębiorstwa nie konkurują na rynkach, na których obszarze porozumienia wywierają skutki)<sup>4</sup>.

Za **niezgodne z zasadami konkurencji** uznane są zwłaszcza te porozumienia, które mają na celu (art. 85 TWE):

- bezpośrednio lub pośrednio ustalanie cen zakupu lub sprzedaży (porozumienia cenowe) oraz innych warunków transakcji (porozumienia kondycyjne),
- ograniczanie lub kontrolowanie wytwarzania, zbytu, rozwoju technicznego lub inwestycji (porozumienia kontyngentowe),
- podział rynków lub źródeł zaopatrzenia,
- dyskryminację partnerów handlowych przez stosowanie różnych warunków do podobnych transakcji z różnymi kontrahentami (porozumienia dyskryminacyjne),
- uzależnianie zawarcia kontraktu od przyjęcia dodatkowych świadczeń, nie mających nic wspólnego z przedmiotem kontraktu (porozumienia wiązane).

Ponieważ mechanizm konkurencji jest jednym ze środków osiągnięcia celów Wspólnoty, Traktat WE dopuszcza możliwość zawierania porozumień wyjętych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (**porozumienia prawnie dopuszczalne**), jeżeli spełnią one jednocześnie dwie pozytywne i dwie negatywne przesłanki współpracy przedsiębiorstw (art. 81 TWE, ustęp 3):

- przyczyniają się do poprawy produkcji lub dystrybucji, a także do wspierania postępu technicznego i gospodarczego;
- zapewniają określony udział konsumentów w powstałym zysku;
- nie nakładają na zainteresowane przedsiębiorstwa ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów (nie naruszają zasady proporcjonalności);
- nie pozwalają danym przedsiębiorstwom na wyeliminowanie konkurencji w stosunku do znacznej części danego produktu.

Traktat przewiduje dwa rodzaje wyłączeń: wyłączenia indywidualne – wymagające zgłoszenia Komisji, która jest wyłącznie właściwa do przyznania takich wyłączeń decyzją administracyjną; wyłączenia grupowe – dotyczące określonej kategorii porozumień na podstawie powszechnie obowiązujących norm prawa wtórne-

<sup>3</sup> M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 222-223.

<sup>4</sup> Obwieszczenie Komisji Europejskiej o porozumieniach o mniejszym znaczeniu, nie ograniczających konkurencji w sposób odczuwalny na podstawie art. 81 ust. 1 TWE (*de minimis*), DzU WE 2001, C 368/13.

go. Wyłączenia indywidualne są rzadkie, duże znaczenie zaś mają wyłączenia grupowe, przyznawane przez rozporządzenia Komisji na podstawie upoważnienia wydanego przez Radę. Obejmują one: 1) porozumienia wertykalne – porozumienia o wyłączności dostaw i dystrybucji (rozporządzenie Komisji 2790/1999/WE) oraz porozumienia dystrybucyjne w sektorze motoryzacyjnym (rozporządzenie Komisji 1400/2002/WE); 2) porozumienia horyzontalne – porozumienia badawczo-rozwojowe (rozporządzenie Komisji 2659/2000/WE), porozumienia o specjalizacji (rozporządzenie Komisji 2658/2000/WE); 3) inne wyjątki – porozumienia w sektorze ubezpieczeń (rozporządzenie Komisji 358/2003/WE), porozumienia w dziedzinie transferu technologii (rozporządzenie Komisji 772/2004/WE). Porozumienia te ograniczają konkurencję na wspólnym rynku, ale straty z tego powodu są mniejsze od korzyści, jakie niosą one ze sobą dla gospodarki i konsumentów. Najważniejszą korzyścią jest poprawa jakości produktów i/lub obniżenie kosztów produkcji w wyniku pobudzania postępu technicznego, realizacji korzyści skali, szybszego rozpowszechnianie innowacji, przystosowania się małych i średnich przedsiębiorstw do zmian na rynkach czy wspólnego dzielenia ryzyka<sup>5</sup>.

Rozporządzenie Rady 17/62 wprowadziło **scentralizowany system kontroli porozumień między przedsiębiorstwami**. Przed wejściem w życie musiały one być zgłaszane do Komisji w celu sprawdzenia ich zgodności z regułami konkurencji. Komisja mogła stwierdzić, że umowa nie zagraża konkurencji, wyłączyć umowę z ogólnego zakazu lub uznać umowę za niezgodną z prawem i nakazać jej rozwiązanie. System ten narażał przedsiębiorstwa na niepotrzebne koszty, a także mógł doprowadzić – w rozszerzonej Unii – do niskiej skuteczności wspólnotowej polityki konkurencji. Rada zmodyfikowała więc regulacje dotyczące stosowania zasad konkurencji przewidzianych artykułami 81 i 82 traktatu (**rozporządzenie Rady 1/2003/WE**). Od 1 maja 2004 r. nie obowiązuje już zasada wstępnego i scentralizowanego zatwierdzania wszelkich porozumień. Wprowadzono natomiast **system kontroli porozumień prawnie dopuszczalnych**, opierający się na zdecentralizowanym stosowaniu reguł konkurencji i na wzmocnieniu kontroli *a posteriori*. Ponieważ nie ma obowiązku zgłaszania Komisji porozumień wyłączonych spod zakazu art. 81 TWE, wspólnotowe reguły konkurencji dotyczące porozumień wywołują skutek bezpośredni, mogą więc być stosowane przez krajowe organy konkurencji i sądy państw członkowskich.

Uprawnienia Komisji dotyczą **określenia rodzajów porozumień prawnie dopuszczalnych oraz najpoważniejszych naruszeń wspólnotowych reguł konkurencji przez przedsiębiorstwa** (stwierdzenie takich praktyk, zobowiązanie do ich zaprzestania oraz wymierzanie kary pieniężnej lub grzywny w razie dalszego naruszania reguł konkurencji). Komisja może także stwierdzić, że artykuły 81 i 82

<sup>5</sup> Commission européenne, *Glossaire des termes employés dans la politique de concurrence*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2002.

TWE nie są stosowane, gdy wymaga tego wspólnotowy interes publiczny, a także gdy porozumienia nie wpływają niekorzystnie na handel wewnątrz Unii oraz nie ograniczają lub nie naruszają konkurencji na wspólnym rynku bądź gdy spełniają przesłanki wyłączeń spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (są prawnie dopuszczalne).

W niektórych sektorach gospodarki (rolnictwo i transport) obowiązują **odrębne reguły konkurencji**. Artykuł 36 TWE powierza Radzie podjęcie decyzji w sprawie stosowania w rolnictwie wspólnotowych reguł konkurencji dotyczących przedsiębiorstw. Rada postanowiła, że reguły te nie będą stosowane, gdy porozumienia są zawierane w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych, a także gdy są niezbędne do osiągnięcia celów traktatu w tym sektorze. Porozumienia te nie mogą polegać na ustalaniu cen, które wyeliminowałyby konkurencję lub narażałoby na niebezpieczeństwo cele Wspólnoty (rozporządzenie Rady 26/62). Wyłączenia w transporcie dotyczą żeglugi liniowej i transportu lotniczego. W żegludze liniowej wyłączeniu podlegają m.in. wspólne świadczenie usług przewozu (np. koordynacja lub wspólne ustalanie rozkładów rejsów czy wspólne wykorzystanie statków i/lub urządzeń portowych), tymczasowe dostosowania ładowności, wspólne prowadzenie lub wykorzystanie terminali portowych oraz związanych z tym usług. Strony porozumienia muszą jednak skutecznie konkurować cenowo między sobą, konkurować w zakresie świadczenia usług lub podlegać skutecznej, rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji innych przewoźników (rozporządzenie Komisji 823/2000/WE). W sektorze transportu lotniczego przedmiotem wyłączeń wewnątrz Wspólnoty są wspólne planowanie lub koordynacja rozkładu połączenia lotniczego między portami lotniczymi, wspólna obsługa rejsowego połączenia lotniczego na trasie nowej lub o niskim natężeniu ruchu między portami Wspólnoty, przeprowadzanie konsultacji w sprawie taryf oraz przydział czasu na start lub lądowanie i rozkładu rejsów w porcie lotniczym. Komisja może cofnąć przywilej wyłączenia, gdy stwierdzi, że skutkiem konsultacji taryf bądź wspólnych połączeń lotniczych jest brak rzeczywistej konkurencji na danym rynku (rozporządzenie Komisji 1617/93/WE).

### **3. Zakaz nadużywania pozycji dominującej i kontrola koncentracji**

**Pozycję dominującą** można określić jako „siłę ekonomiczną przedsiębiorstwa, która pozwala mu na uniknięcie konkurencji na odpowiednim rynku poprzez możliwość zachowania w znacznym stopniu niezależnego od jego konkurentów, jego klientów, a w końcu także od konsumentów” (Sprawa 27/76: United Brands Company). Pozycja ta wynika z kombinacji kilku czynników, wśród których można wymienić: przejęcie znacznej części rynku danego produktu, słabą siłę ekonomiczną konkurentów, brak potencjalnej konkurencji, bariery wejścia potencjalnych

producentów na rynek, związane z przewagą technologiczną przedsiębiorstwa dominującego, kosztami tego wejścia czy preferencjami konsumentów.

Zgodnie z artykułem 82 TWE „zabronione jako niezgodne ze wspólnym rynkiem jest nadużywanie pozycji dominującej na wspólnym rynku lub znacznej jego części przez jedno lub kilka przedsiębiorstw, jeżeli mogłoby to wpłynąć na handel między państwami członkowskimi”.

W celu stwierdzenia takiego naruszenia traktatu należy najpierw zdefiniować badany rynek, a następnie ustalić zakres wpływów przedsiębiorstwa na tym rynku<sup>6</sup>. Pojęcie rynku odnosi się zarówno do szczególnych cech danego produktu, czyli do **ryнку produktu**, jak i do jednoznacznie określonego obszaru geograficznego, na którym jest on sprzedawany i na którym występują warunki konkurencji wystarczające do określenia skutków siły ekonomicznej danego przedsiębiorstwa (Sprawa 27/76: United Brands Company). **Rynkiem geograficznym** jest cały obszar wspólnego rynku lub istotna jego część. Jest on definiowany na podstawie analizy prawnych bądź technicznych barier wejścia na rynek, kosztów transportu, preferencji konsumentów oraz struktury popytu i podaży<sup>7</sup>. Aby dany produkt mógł być uważany za sprzedawany na rynku odrębnym od rynków na inne produkty, musi on mieć cechy odróżniające go od innych produktów.

**Nadużycie pozycji dominującej** przez przedsiębiorstwo może polegać w szczególności na (art. 82 TWE):

- bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen zakupu lub sprzedaży albo innych nieuczciwych warunków handlu,
- ograniczaniu produkcji, rynku lub postępu technicznego na szkodę konsumentów,
- stosowaniu niejednakowych warunków do podobnych transakcji z różnymi stronami i stawianie ich przez to w niekorzystnej sytuacji,
- uzależnieniu zawarcia umów od przyjęcia przez strony dodatkowych zobowiązań, które ze względu na charakter lub zwyczaje handlowe nie mają żadnego związku z przedmiotem umów.

Nie jest to wyczerpująca lista praktyk nadużywania przez przedsiębiorstwo swojej siły rynkowej. W sprawie *Continental Can* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 82 obejmuje nie tylko praktyki, które mogą powodować szkody bezpośrednio konsumentowi, ale również takie, których szkodliwość polega na wpływie na efektywny kształt konkurencji: „...gdy przedsiębiorstwo mające dominującą pozycję umacnia ją w taki sposób, że stopień dominacji zasadniczo eliminuje konkurencję, w wyniku czego na rynku pozostaje tylko jedno dominujące przedsiębiorstwo, którego zachowanie określa dany rynek” (Sprawa 6/72: Europemballage

<sup>6</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 2000, s. 394.

<sup>7</sup> Por. B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, UW, Wrocław 1998, s. 48-49.

Corporation & Continental Can Company INC). W sprawie Hoffmann-La Roche stwierdził zaś, że „koncepcja nadużycia jest obiektywna i odnosi się do takiego zachowania przedsiębiorstw, które ma wpływ na strukturę rynku, w wyniku czego stopień konkurencji jest osłabiony przez zwrócenie się do metod różniących się od stosowanych w warunkach normalnej konkurencji”<sup>8</sup>.

**Praktyki naruszenia pozycji dominującej** mogą być różnej natury. Oprócz przytoczonych w traktacie wskazać można jeszcze inne, takie jak:

- geograficzna dyskryminacja cenowa, tzn. różnice cen na różnych obszarach, nie wynikające z różnic w kosztach transportu, podatkach, opłatach celnych, kosztach siły roboczej, warunkach sprzedaży czy z różnic w parytecie walut,
- rabaty przyznawane klientom za wierność, ograniczające możliwości wyboru dostawcy,
- sztuczne obniżanie cen, mające na celu wyeliminowanie konkurenta,
- nieuzasadniona odmowa dostawy, ryzykująca wyeliminowanie wszelkiej konkurencji,
- odmowa przyznania licencji.

Traktat nie przewiduje **żadnych wyjątków od zakazu nadużywania pozycji dominującej**. Kontrolę stosowania tego zakazu powierzono Komisji, krajowym organom konkurencji oraz sądom państw członkowskich (rozporządzenie Rady 1/2003/WE).

**Koncentracja przedsiębiorstw** poprzez fuzje lub przejęcia może oczywiście stworzyć lub wzmocnić pozycję dominującą, umożliwiającą jej nadużycie. Ryzyko to uzasadnia kontrolę *a priori* operacji koncentracji przez organy Wspólnoty. W odróżnieniu jednak od traktatu EWWiS, który nadał Komisji wyłączne uprawnienia do zatwierdzania lub zakazu koncentracji przedsiębiorstw w sektorze węgla i stali, traktat EWG nie przewidział dla niej takich uprawnień. Realizacja wspólnego rynku, zwiększając konkurencję, nasiliła także procesy koncentracji przedsiębiorstw, czyniąc niezbędną interwencję Wspólnoty w te procesy. Interwencja ta stała się faktem dzięki szerokiej interpretacji przez Trybunał Sprawiedliwości postanowień traktatu dotyczących reguł konkurencji. W sprawie Continental Can orzekł on, że przejęcie konkurenta wzmacnia pozycję dominującą przedsiębiorstwa, a w sprawie Batt-Philip Morris – że przejęcie konkurencyjnego przedsiębiorstwa może być uważane za porozumienie ograniczające konkurencję.

Na podstawie takiej interpretacji traktatowych reguł konkurencji Komisja wprowadziła nieformalny system kontroli koncentracji, ale system ten umożliwiał tylko kontrolę *a posteriori*. Kontrola ta została sformalizowana z przyjęciem w 1989 r. rozporządzenia Rady dotyczącego kontroli operacji koncentracji pomiędzy przedsiębiorstwami (rozporządzenie 4064/89/WE).

<sup>8</sup> Cytaty zaczerpnięto z: W. Czaplinski i in., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.

Kontrola obejmuje wszystkie operacje koncentracji (fuzje, przejęcia lub utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa) o wymiarze wspólnotowym<sup>9</sup>. Gdy operacja koncentracji ma taki wymiar, zgoda na nią musi być wyrażona przez Komisję, rozstrzygającą, czy będzie ona prowadziła do stworzenia lub wzmocnienia pozycji dominującej na obszarze wspólnego rynku. Komisja jednakże może przekazać sprawę właściwym organom zainteresowanego państwa członkowskiego, jeżeli koncentracja prowadzi do powstania lub wzmocnienia pozycji dominującej na odrębnym rynku tego państwa lub gdy koncentracja wpływa na konkurencję na rynku tego państwa, który jest odrębny i nie stanowi znacznej części wspólnego rynku<sup>10</sup>.

1 maja 2004 r. zaczęło obowiązywać nowe rozporządzenie w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (**rozporządzenie 138/2004/WE**). Wzmocniło ono rolę krajowych organów konkurencji i uprościło procedurę notyfikacji oraz postępowanie dochodzeniowe.

#### 4. Liberalizacja monopolii handlowych

W odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych i przedsiębiorstw, którym zostały zagwarantowane prawa szczególne bądź monopolistyczne, ustęp 1 art. 86 TWE zakazuje państwom członkowskim wprowadzanie lub utrzymywanie środków sprzecznych ze wspólnotowymi regułami konkurencji (zasada ogólna). Jednak ustęp 2 tego artykułu umożliwia **odstępstwa od ogólnej reguły traktatowej**. Przewiduje mianowicie, że przedsiębiorstwa świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają regułom konkurencji, gdy ich zastosowanie nie stanowi przeszkody w wypełnianiu przez nie zadań specjalnych. Podstawą stosowania art. 86 są trzy zasady: neutralność systemu własności, swoboda definiowania usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz proporcjonalność środków w stosunku do celów.

Neutralność form własności gwarantuje art. 295 TWE. Zadanie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym państwa członkowskie mogą powierzyć przedsiębiorstwom zarówno publicznym, jak i prywatnym. Wspólnotowe reguły konkurencji stosuje się niezależnie od systemu własności.

Państwa członkowskie decydują także o tym, które dziedziny działalności powinny być traktowane jako usługi w ogólnym interesie gospodarczym. Mogą one także przyznawać niezbędne prawa wyłączne lub szczególne przedsiębiorstwom odpowiedzialnym za świadczenie tych usług, regulować odpowiednimi przepisami

---

<sup>9</sup> Gdy całkowite obroty połączonych przedsiębiorstw przekroczy 5 mla euro (przedsiębiorstwa działające na rynku światowym) lub 250 mln euro (przedsiębiorstwa działające na rynku europejskim).

<sup>10</sup> W latach 1990-2004 przedmiotem notyfikacji było 2648 porozumień, z czego 2545 nie naruszało reguł konkurencji dotyczących koncentracji. Zob. European Commission, *European Merger Control – Council Regulation 4064/89 and – Statistics*.



ich działalność i w danym przypadku je subwencjonować. Zadaniem Komisji jest kontrola zgodności stosowanych środków z ustawodawstwem Wspólnoty. W dziedzinach nie podlegających prawu wspólnotowemu państwa członkowskie korzystają z dużej swobody działania w prowadzeniu swojej polityki. Jednakże zadania specjalne muszą być wyraźnie określone i powierzone aktem prawnym władzy publicznej (Sprawa C-159/94: EDF). Jest to konieczne do zapewnienia konsumentom bezpieczeństwa prawnego i przejrzystości reguł dotyczących świadczenia tego rodzaju usług.

Zasada proporcjonalności implikuje, by środki mające na celu zapewnienie usług w ogólnym interesie gospodarczym nie zniekształcały wymiany między państwami członkowskimi, a wszelkie ograniczenia wynikające z prawa wspólnotowego, zwłaszcza ograniczenia związane z regułami konkurencji i ze swobodą przepływu dóbr i czynników produkcji, nie utrudniały dobrego wypełnienia przez przedsiębiorstwa specjalnych zadań. Przestrzeganie zasady proporcjonalności należy do zadań Komisji i Trybunału Sprawiedliwości.

Ponieważ uprawnienia monopolistyczne przyznane przedsiębiorstwom mogą prowadzić do wzrostu cen, obniżenia jakości świadczonych usług czy zapóźnień w sferze innowacji, są one przedmiotem **liberalizacji**, której ogólną podstawę prawną stanowią<sup>11</sup>:

- zasada lojalności (art. 10 TWE), zobowiązującą państwa członkowskie do podejmowania wszelkich środków zmierzających do stworzenia rynku wewnętrznego, który charakteryzuje się swobodnym przepływem towarów, osób, usług i kapitału oraz niezakłóconą konkurencją;
- zasada niedyskryminacji (art. 12 TWE);
- nakaz przekształcania monopolii handlowych w taki sposób, by wykluczało ono wszelką dyskryminację między obywatelami państw członkowskich w zakresie zaopatrzenia i zbytu (art. 31 TWE).

Liberalizacja objęła zwłaszcza branże sieciowe – transport, produkcję i dystrybucję wody, gazu i energii oraz telekomunikację. Opiera się ona na koncepcji oddzielenia infrastruktury od działalności komercyjnej, tj. na możliwości utrzymania prawa wyłącznej własności infrastruktury i zagwarantowaniu dostępu osobom trzecim do sieci w celu świadczenia usług. Zasada ta umożliwiła przedsiębiorstwom świadczącym usługi konkurowanie; doprowadziło już ono do obniżenia cen i do poprawy jakości usług (najbardziej na rynku usług telekomunikacyjnych).

Oprócz zasady gospodarki otwartego rynku z wolną konkurencją w polityce liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym znajdują odbi-

<sup>11</sup> Zasady te ustalają generalne granice i szczegółowy zakres zobowiązań państw członkowskich do przestrzegania reguł wolnego handlu i wolnej konkurencji. Zob. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003, s. 256.

cie również inne zasady, takie jak: zasada pomocniczości (poszanowanie głównej roli państw członkowskich oraz wspólnot regionalnych i lokalnych w świadczeniu tych usług), zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej oraz powszechnego dostępu do usługi, utrzymanie wysokiego poziomu jakości usługi, ochrona praw konsumenta, przejrzystość w określaniu zadań usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz w organizacji, finansowaniu i regulowaniu usług, zapewnienie bezpieczeństwa prawnego w stosowaniu prawa wspólnotowego<sup>12</sup>. Zasady te mają zapewnić harmonijne połączenie mechanizmów rynkowych z zadaniami usług publicznych, będących jednym z filarów europejskiego modelu społecznego i odgrywają ważną rolę we wzmacnianiu spójności społecznej i terytorialnej oraz w podnoszeniu konkurencyjności gospodarki europejskiej.

**Reguły konkurencji dotyczące przedsiębiorstw publicznych nie mają zastosowania w pozaekonomicznych dziedzinach działalności.** Dotyczy to bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości, spraw zagranicznych i innych rodzajów działalności władz publicznych, a także usług edukacyjnych, kulturalnych i społecznych. Ponadto wspólnotowe prawo konkurencji stosuje się tylko do tych dziedzin działalności, które są przedmiotem wymiany pomiędzy państwami członkowskimi.

## 5. Pomoc państwa

Pomoc jest udzielana w celu skorygowania niedostatków rynku oraz dla osiągnięcia celów społecznych. Prowadzi ona jednak do zniekształceń warunków konkurencji, a więc i do strat dobrobytu w skali krajowej i międzynarodowej. Aby temu zapobiec, Unia zakazuje w zasadzie udzielania pomocy przez państwa członkowskie.

W rzeczywistości, zgodnie z artykułem 87 TWE, „pomoc udzielana przez państwa członkowskie lub pochodząca ze środków państwowych, bez względu na formę, jest **sprzeczna z zasadami wspólnego rynku**, jeżeli poprzez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji **wypacza konkurencję lub zagraża jej naruszeniem i przez to wpływa na handel między państwami członkowskimi**”.

Każda korzyść przyznana przez państwo lub z funduszy państwowych jest uważana za niezgodną ze wspólnym rynkiem, jeżeli:

- przyznaje korzyść ekonomiczną beneficjentowi;
- jest przyznawana w sposób selektywny (wybranym przedsiębiorstwom lub gałęziom produkcji);
- wypacza konkurencję lub zagraża jej wypaczeniem;
- wpływa na handel pomiędzy państwami członkowskimi.

<sup>12</sup> Commission des Communautés européennes, *Livre verte sur les services d'intérêt général*, COM (2004) 374 final, Bruxelles, 12.05.2004.

Kryteria te zostały dość szeroko zinterpretowane przez Komisję oraz Trybunał Sprawiedliwości. A zatem zakaz obejmuje pomoc udzielaną nie tylko wprost przez administrację państwową, lecz także przez samorządy terytorialne, instytucje publiczne lub prywatne, które zajmują się dystrybucją pomocy ze środków państwowych. Pomoc ta może przybrać różną postać: dotacji, bonifikat w stopie oprocentowania pożyczek, ulg lub zwolnień podatkowych, złagodzenia obciążeń socjalnych, udziału publicznego w kapitale przedsiębiorstwa, gwarancji pożyczkowych, dostaw dóbr na preferencyjnych warunkach itp.

Wprowadzenie absolutnego zakazu pomocy państwowej nie jest możliwe. Artykuł 2 TWE stanowi, że zadaniem Wspólnoty jest m.in. wspieranie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, wysokiego poziomu ochrony środowiska przyrodniczego, wzmocnianie spójności ekonomicznej i społecznej. Artykuł 87 Traktatu przewiduje więc pewną liczbę **wyjątków od zakazu pomocy państwowej**.

Pierwszą grupę wyjątków stanowi **pomoc zgodna z zasadami wspólnego rynku**, automatycznie wyłączona spod zakazu art. 87 ust. 1 TWE. Dozwolone są mianowicie trzy rodzaje pomocy:

- pomoc socjalna na rzecz poszczególnych konsumentów, jeżeli jest ona udzielana bez dyskryminacji ze względu na pochodzenie towarów,
- pomoc w celu likwidacji szkód wyrządzonych przez katastrofy przyrodnicze lub inne nadzwyczajne zdarzenia,
- pomoc dla gospodarki regionów Republiki Federalnej Niemiec szczególnie dotkniętych z powodu podziału Niemiec, jeżeli pomoc ta jest wymagana w celu wyrównania szkód gospodarczych wynikłych z podziału.

Drugą grupę wyjątków od zakazu antykonkurencyjnej pomocy państwa stanowią rodzaje pomocy, które mogą być uznane za „zgodne z zasadami wspólnego rynku”, czyli **dopuszczone na mocy decyzji Komisji Europejskiej**. Traktat wymienia cztery przesłanki dopuszczalności pomocy (art. 87 ust. 3 TWE):

- wspieranie rozwoju gospodarczego regionów, w których poziom życia jest wyjątkowo niski lub regionów szczególnie dotkniętych bezrobociem,
- wspieranie realizacji ważnych projektów we wspólnym europejskim interesie (np. projektów w przemyśle lotniczym, informatycznym lub elektronicznym; projektów prowadzących do zmniejszenia zużycia energii lub dotyczących zastosowania alternatywnych źródeł energii) lub w celu zapobieżenia szczególnym zaburzeniom gospodarki którejkolwiek z państw członkowskich,
- rozwój pewnych dziedzin gospodarki (tzn. sektorów schyłkowych – hutnictwa, przemysłu stoczniowego, przemysłu tekstylnego i produkującego włókna syntetyczne – gdzie niezbędne są przekształcenia strukturalne) lub pewnych obszarów gospodarczych, pod warunkiem że pomoc nie zmieni warunków handlu w sposób sprzeczny z ogólnym interesem,

- wspieranie kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego, jeśli nie narusza to warunków handlu i konkurencji we Wspólnocie w sposób sprzeczny ze wspólnym interesem.

Można zatem wyróżnić trzy rodzaje wyjątków od zakazu pomocy państwowej: pomoc regionalną, pomoc horyzontalną i pomoc sektorową. **Pomoc regionalna** jest związana ze wspieraniem rozwoju regionów o wyjątkowo niskim poziomie rozwoju lub o szczególnie wysokim poziomie bezrobocia (regiony NUTS II, których PKB na mieszkańca jest niższy od 75% średniej wspólnotowej), a także pozostałych regionów problemowych, określonych na podstawie wskaźników zaproponowanych przez państwa członkowskie.

**Pomoc horyzontalna** ma na celu rozwiązanie określonych problemów danego sektora gospodarki lub regionu kraju. Przedmiotem wsparcia są: tworzenie małych i średnich przedsiębiorstw, badania i rozwój technologiczny (w tym badania podstawowe i badania przemysłowe), ochrona środowiska (np. wspieranie inwestycji przedsiębiorstw związanych z wdrażaniem nowych obowiązujących norm ekologicznych, ułatwianie osiągania poziomu ochrony środowiska wyższego od wynikającego z obowiązujących norm, poprawa poziomu ochrony środowiska w dziedzinach, w których nie obowiązują normy wspólnotowe), ratowanie i restrukturyzacja podpadających przedsiębiorstw, ubogie dzielnice miejskie (pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw zlokalizowanych w tych dzielnicach i ograniczających swoją działalność do rynków lokalnych), zatrudnienie (tworzenie nowych miejsc pracy, a także utrzymanie istniejących miejsc pracy w przedsiębiorstwach, które znajdują się w trudnej sytuacji) oraz wspieranie kształcenia.

Komisja może przez rozporządzenie określić, które kategorie pomocy horyzontalnej są zgodne ze wspólnym rynkiem i nie podlegają obowiązkowi notyfikacji. Te kategorie obejmują (rozporządzenie 994/98/WE):

- pomoc na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju technologicznego, ochrony środowiska, zatrudnienia i kształcenia;
- pomoc regionalną, pod warunkiem że państwa członkowskie wspierają tylko obszary zatwierdzone przez Komisję.

**Pomoc sektorowa** dotyczy wspierania ważnych projektów we wspólnym europejskim interesie, określonych gałęzi oraz kultury i zachowania europejskiego dziedzictwa kulturalnego. W sektorach wrażliwych – takich jak: przemysł stoczniowy, hutnictwo, przemysł węglowy, przemysł samochodowy, przemysł włókien sztucznych – pomoc państwa polega głównie na ułatwianiu ich restrukturyzacji, czasem pociągającej za sobą również zmniejszenie ich zdolności produkcyjnych. Transport, rolnictwo i rybołówstwo podlegają **odrębnym regułom konkurencji** (art. 36 TWE – reguły przyznawania pomocy państwa w rolnictwie, art. 73 TWE – subwencje państwowe dla transportu). Pomoc sektorowa powinna być degresywna i proporcjonalna.

O zgodności pomocy publicznej ze wspólnym rynkiem decyduje Komisja, wstępnie informowana o zamiarze wprowadzenia przez państwo członkowskie nowej formy pomocy. Może ona stwierdzić, że:

- notyfikowany środek nie stanowi pomocy;
- jest on zgodny ze wspólnym rynkiem (decyzja pozytywna);
- może być zgodny ze wspólnym rynkiem po wprowadzeniu do niego odpowiednich zmian (decyzja warunkowa);
- notyfikowany środek jest sprzeczny ze wspólnym rynkiem i z tego powodu nie może być stosowany (decyzja negatywna).

W wypadku pomocy nielegalnej Komisja zobowiązuje odpowiednie państwo do zmodyfikowania pomocy lub do jej zniesienia w ściśle określonym terminie. Jeśli to państwo nie zastosuje się do decyzji Komisji, każde inne państwo członkowskie lub Komisja mogą odwołać się do Trybunału Sprawiedliwości. Ale interweniować może również Rada i jednomyślnie zdecydować w ciągu trzech miesięcy, czy pomoc jest zgodna ze wspólnym rynkiem. Jeżeli takiej decyzji nie podejmie, to ostatecznie o legalności pomocy rozstrzyga Komisja. Ponadto Komisja we współpracy z państwami członkowskimi kontroluje systemy pomocy publicznej istniejące już w tych państwach.

W celu zapewnienia większej przejrzystości krajowych systemów pomocy dla przedsiębiorstw zharmonizowano także inne reguły konkurencji. Pomoc jest kalkulowana jako subwencja netto w stosunku do projektowanej sumy inwestycji. Zharmonizowano statystykę regionalną przez wprowadzenie tzw. NUTS (tzn. nomenklatury terytorialnych jednostek statystycznych), służącej za podstawę identyfikacji stref korzystających z pomocy państwowej<sup>13</sup>. Skonkretyzowane zostały również kryteria pomocy; np. w odniesieniu do pomocy dla regionów o wyjątkowo niskim poziomie rozwoju kryterium tym jest poziom PKB *per capita* niższy od 75% przeciętnego w Unii produktu na 1 mieszkańca. Ponadto w celu uniknięcia zniekształceń konkurencji między państwami członkowskimi wprowadzono pułapy pomocy publicznej, zróżnicowane w zależności od typu regionu, poziomu regionalnego PKB, wielkości przedsiębiorstw oraz dziedziny wsparcia.

Pomimo powszechnie obowiązującej zasady zakazu udzielania pomocy, łączna kwota pomocy publicznej udzielonej w UE w 2002 r. wynosiła około 49 mld, co stanowiło równowartość 0,56% jej PKB (zob. tab. 1).

Pomoc udzielona przez państwa członkowskie w latach 2000-2002 była jednak znacznie mniejsza niż na początku funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zmieniła

---

<sup>13</sup> W rozszerzonej Unii Europejskiej obszary te zamieszkuje około 140 mln osób (prawie 35% ludności UE 25). Prawie 92,4% ludności nowych państw członkowskich zamieszkuje regiony o wyjątkowo niskim poziomie życia, które mogą korzystać ze wsparcia na podstawie art. 87(3)(a). Zob. F. Wishlade, *The Beginning of the End, or Just Another New Chapter? Recent developments in EU competition policy control of regional state aid*, „European Policy Research Paper” nr 54, s. 20.

się także jej struktura na skutek silnej redukcji pomocy regionalnej oraz pomocy dla szczególnych sektorów gospodarki, zwłaszcza dla przemysłu przetwórczego i węglowego. Obecnie państwa członkowskie w większym stopniu wspierają realizację projektów inwestycyjnych związanych z ochroną środowiska, badaniami i rozwojem technologicznym oraz tworzeniem małych i średnich przedsiębiorstw.

Tabela 1. Pomoc publiczna w Unii Europejskiej (w mln euro)

Wyszczególnienie	1993	2000	2001	2002
Rolnictwo	14 011	13 189	12 664	13 279
Rybołówstwo	390	399	332	326
Cele horyzontalne, w tym:	29 996	24 596	24 028	24 711
– zatrudnienie	273	1 037	1 155	838
– ochrona środowiska i oszczędzanie energii	1 060	5 288	5 170	5 283
– badania i rozwój technologiczny	3 608	4 197	4 903	5 179
– MŚP	3 391	5 547	5 547	4 856
– kształcenie	137	779	607	562
– rozwój regionalny	19 170	7 755	6 352	7 676
Pomoc dla szczególnych sektorów, w tym:	30 363	12 744	12 451	10 437
– przemysł przetwórczy	15 881	1 907	1 445	1 139
– przemysł węglowy	12 748	6 977	7 047	5 432
– transport	120	700	1 063	1 166
– usługi finansowe	979	3 008	2 764	1 836
Pomoc całkowita	75 200	50 929	49 476	48 753
Pomoc całkowita w % PKB UE	1,18	0,60	0,57	0,56
Pomoc sektorowa i tymczasowa w % PKB UE	0,71	0,31	0,29	0,28

Źródło: European Commission, *State Aid Scoreboard*, 29.04.2004; Eurostat, *Structural Indicators*, 17.12.2004.

Zdarza się, że pomoc przyznana przez państwo zamiast wspierać restrukturyzację przedsiębiorstw, przywracającą im konkurencyjność i zapewniającą efektywne funkcjonowanie na rynku, podtrzymuje jedynie działanie przedsiębiorstwa oraz zakłóca rynek, szkodząc konkurującym z nim przedsiębiorstwom. Takie sztuczne podtrzymywanie działania przedsiębiorstw prowadzi najczęściej do ich upadku, czego potwierdzeniem są przedsiębiorstwa działające na terytorium byłej NRD, ostatecznie zamknięte pomimo uzyskania znacznej pomocy od władz publicznych.

## 6. Zakończenie

Polityka konkurencji UE ma na celu ochronę konkurencji na wspólnym rynku. Przewiduje ona wyjątki w stosowaniu powszechnych reguł konkurencji, które traktat uzasadnia potrzebą brania pod uwagę wspólnych celów w każdej polityce Unii. Reguły konkurencji nie mają więc absolutnego charakteru; biorą również pod uwagę przesłanki związane ze wzmacnianiem konkurencyjności europejskiego prze-

mysłu, restrukturyzacją sektorów silnie wrażliwych na działanie międzynarodowej konkurencji, zrównoważonym i trwałym rozwojem gospodarczym czy poprawą spójności ekonomicznej i społecznej na obszarze Unii. Liczne wyłączenia spod ogólnych zasad konkurencji oraz istnienie odrębnych ich reguł w wielu sektorach stwarzają ryzyko nieefektywnego funkcjonowania mechanizmów konkurencji na wspólnym rynku. Ryzyko to zwiększyło się po ostatnim rozszerzeniu Unii. W tej sytuacji wprowadzono pewną decentralizację w stosowaniu reguł konkurencji, zwiększającą odpowiedzialność państw członkowskich za skuteczne działania konkurencji na rynku UE. Ponadto w europejskiej polityce konkurencji istotną rolę odgrywa zasada proporcjonalności, umożliwiająca osiągnięcie równowagi między konkurencją a różnymi celami i zadaniami Wspólnoty.

## Literatura

1. Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2003.
2. Commission des Communautés européennes, *Livre verte sur les services d'intérêt général*, COM(2004) 374 final, Bruxelles, 12.05.2004.
3. Commission européenne, *Glossaire des termes employés dans la politique de concurrence*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2002.
4. Czapliński W. i in., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2001.
5. Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 2000.
6. European Commission, *European Merger Control – Council Regulation 4064/89 and – Statistics* European Commission, *State Aid Scoreboard*, 29.04.2004.
7. Eurostat, *Structural Indicators*, 17.12.2004.
8. Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2004.
9. Herdegen M., *Prawo europejskie*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2004, s. 222-223.
10. Komisja Europejska, *Polityka konkurencji w Europie a obywatel*, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2002.
11. Korbutowicz T., *Polityka konkurencji Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w latach 1962-1997*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
12. Majewska-Jurczyk B., *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, UWr, Wrocław 1998.
13. Obwieszczenie Komisji Europejskiej o porozumieniach o mniejszym znaczeniu, które nie ograniczają konkurencji w sposób odczuwalny na podstawie art. 81 ust. 1 TWE (*de minimis*). DzU WE 2001, C 368/13.
14. Wishlade F., *The Begining of the End., or Just Another New Chapter? Recent developments in EU competition policy control of regional state aid*, „European Policy Research Paper” nr 54.

## **THE PRINCIPLES OF THE EUROPEAN UNION COMPETITION POLICY**

### **Summary**

The main goal for the EU competition policy is to protect competition in the common market. EU competition policy allows for the possibility of exceptions in applying common competition rules. These rules are legitimated in the Treaty by the need to take common goals into consideration in every EU policy. Many exceptions to general rules of competition and existence of different rules in different sectors may lead to the ineffective functioning of competition mechanisms in a common market. That risk has increased with the last enlargement of EU. In that situation some decentralization of applying common competition rules has been put into practice. It increases a responsibility of the member states for effective competition in the common market. Moreover, in a European competition policy an a rule of proportionality takes important role, which makes possible to gain a balance between competition and different Community's rules and goals.