

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania na temat polityki konkurencji (2004)

SEC(2005) 805 wersja ostateczna

(2006/C 110/02)

Dnia 17 czerwca 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: *sprawozdania na temat polityki konkurencji (2004)*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 21 lutego 2006 r. Sprawozdawcą był **Henri MALOSSE**.

Na 425. sesji plenarnej w dniach 15 — 16 marca 2006 r. (posiedzenie z dn. 15 marca 2006 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Przez bardzo długi czas uważano, że polityka konkurencji UE była ukoronowaniem integracji europejskiej i osiągnięciem, którego nie można było zakwestionować. Niemniej przy okazji debaty nad traktatem konstytucyjnym zasadność polityki dążącej do zapewnienia „wolnej i niezakłóconej konkurencji” wzbudziła wiele pytań. Po przeprowadzeniu reformy przepisów dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej, Komisja Europejska przystąpiła do reformy systemu pomocy państwa, na podstawie planu działania. Publikacja sprawozdania z 2004 r. daje EKES-owi możliwość całościowej refleksji nad celami i metodami wspólnotowej polityki konkurencji, zwłaszcza w odniesieniu do poniższych kwestii:

- globalizacja handlu,
- rozszerzenie UE wraz z pogłębieniem się różnic w poziomie rozwoju,
- rosnące opóźnienie UE w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w stosunku do jej głównych konkurentów gospodarczych,
- uzasadnione obawy obywateli dotyczące poprawy zarządzania sprawami publicznymi, zwiększenia legitymizacji realizowanych polityk i szerszego uczestnictwa w podejmowaniu decyzji.

1.2 Po zaprezentowaniu „ram politycznych” przez dyrektora generalnego DG ds. Konkurencji, Sprawozdanie przedstawia zakres działalności Komisji, odpowiednio w przedmiocie:

- praktyk ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej (art. 81 i 82 traktatu), wraz z kilkoma orzeczeniami wydanymi przez sądownictwo wspólnotowe i sądownictwo krajowe w UE,
- połączeń przedsiębiorstw, wraz z dokonaniem oceny sektorowej,
- kontroli pomocy państwa, włączając przepisy prawodawstwa i ich wykładnię, a także kilka orzeczeń wydanych przez sądownictwo europejskie,
- rozszerzenia współpracy dwu- i wielostronnej na skalę międzynarodową.

Rok 2004, w którym nastąpiło rozszerzenie UE o dziesięć nowych państw członkowskich, oznaczał z dniem 1 maja wejście w życie reformy prawa wspólnotowego dotyczącego konkurencji.

2. Refleksje nad polityką konkurencji Unii Europejskiej

2.1 W sprawozdaniu uwypuklony zostaje związek między polityką konkurencji z jednej strony, a odnowioną strategią lizbońską, czyli konkurencyjnością, wzrostem gospodarczym, zatrudnieniem i rozwojem zrównoważonym, z drugiej strony. Komisja pragnie zatem skupić swoje działania na tych branżach, które posiadają kapitalne znaczenie dla rynku wewnętrznego i agendy lizbońskiej, kładąc nacisk na eliminowanie przeszkód dla funkcjonowania konkurencji w niedawno zliberalizowanych sektorach oraz kilku innych sektorach regulowanych, takich jak telekomunikacja, usługi pocztowe, branża energetyczna i transportowa. Wspomniane powiązanie z agendą lizbońską zasługiwałoby na lepsze uzasadnienie i doprecyzowanie.

2.2 Pytanie, jakie na wstępie należy sobie postawić, dotyczy ustalenia, czy polityka konkurencji powinna odzwierciedlać koniunkturalne priorytety polityczne, czy też raczej powinna kierować się własną i niezależną logiką. EKES skłania się ku temu drugiemu podejściu ze względu na poniżej podane powody:

2.2.1 Przedsiębiorstwa, konsumenci i podmioty społeczno-gospodarcze potrzebują stabilnych i przewidywalnych ram prawnych. Jeżeli polityka konkurencji ma się zmieniać zgodnie z aktualnymi w danym momencie priorytetami, będzie ona źródłem niestabilności prawnej, a zatem w znikomym stopniu będzie sprzyjać rozwojowi inwestycji i zatrudnieniu.

2.2.2 Stworzenie wolnej i niezakłóconej konkurencji jest podstawowym celem samym w sobie, a nie elementem strategii koniunkturalnej, służy zapewnieniu dobrego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Jeżeli tak się nie stanie, rynek ten straci cały swój sens i korzyści, jakie może przynieść gospodarce europejskiej, a mianowicie pobudzenie popytu, zwiększenie podaży oraz siłę rynku liczącego 450 mln konsumentów.

2.2.3 Obecnie, w rozszerzonej UE, zróżnicowanie warunków gospodarczych i społecznych między państwami członkowskimi jest bardzo silne. Polityka konkurencji nabiera w tym kontekście specjalnego znaczenia. Oznacza to, że wdrożenie rzeczywiście wolnej i niezniekształconej konkurencji będzie decydowało o tym, czy podmioty gospodarcze i społeczne, zarówno z krajów najbogatszych, jak i mniej rozwiniętych, otrzymają gwarancję równych szans i równego traktowania, oraz czy zostaną w ten sposób spełnione warunki konieczne dla wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej.

2.2.4 Polityka konkurencji wywiera szczególny wpływ na rozwój konkurencyjności. Powyższe elementy nie mogą same napędzać polityki konkurencji; zagadnienie trwałości tej polityki w świetle jej podstawowych zasad jest w istocie tylko częścią omawianej problematyki. Musi ona łączyć się z innymi politykami unijnymi, takimi jak polityka na rzecz konsumentów, rozwoju gospodarczego, innowacyjności, wzrostu i zatrudnienia oraz spójności gospodarczej i społecznej. Polityka konkurencji powinna, dzięki obecnym i przyszłym reformom, realizować tę skierowaną na zewnątrz wizję; w tej perspektywie Komisja powinna stale poszukiwać równowagi celem jak najlepszej ochrony konsumentów, przedsiębiorstw i ogólnych interesów Unii. W konsekwencji opracowanie wytycznych dla rozwiązywania kwestii spornych powinno uwzględniać pewne zasady, a mianowicie:

- w dalszym ciągu ściśle stosować zasady konkurencji, zwłaszcza w zakresie pomocy państwa, aby uniknąć nadmiernej wyrozumiałości w odniesieniu do polityk krajowych wspierających „sztandarowe krajowe przedsiębiorstwa” czy monopolistów, co mogłoby zdusić konkurencję w kraju i w skali europejskiej, ze szczególną szkodą dla małych i średnich przedsiębiorstw. Należy z kolei wspierać działania publiczne na rzecz innowacji i badań celem wspomagania dużych projektów o charakterze mobilizującym dla ogółu oraz wzmocnienia potencjału innowacyjnego małych i średnich przedsiębiorstw. Podobnie polityka na rzecz zatrudnienia powinna w pierwszej kolejności dotyczyć raczej usług dla ludności (kształcenie przez całe życie, opieka nad dziećmi, mobilność, walka z różnymi formami dyskryminacji) niż bezpośredniej pomocy, która zniekształcałaby konkurencję;
- zwalczać nowe „praktyki antykonkurencyjne”, takie jak „zastępowanie” monopoli prywatnych publicznymi, pozycje dominujące w odniesieniu do jednego rodzaju działalności gospodarczej (np. dominująca pozycja dystrybutora wobec producentów i vice versa). Należy również w większym stopniu uwzględniać specyfikę małych i średnich przedsiębiorstw, będących siłą napędową wzrostu w Europie, a których zakładanie i rozwój są często hamowane dyskryminującymi je praktykami (pomoc państwa, monopole, pozycja dominująca). Należałoby ułatwić współpracę i łączenie się MŚP, co jest często jedynym dostępnym dla nich środkiem, by stawić czoła konkurencji;
- umożliwiać konsumentom rzeczywiste korzystanie ze zjawiska ekonomii skali i z potencjału jednolitego rynku europejskiego.

2.2.5 Należy uwzględnić szczególny charakter usług użyteczności publicznej, a zwłaszcza sektora opieki zdro-

wotnej, ochrony socjalnej i szkolnictwa, w kontekście zachowania sprawiedliwości społecznej i przejrzystości, zgodnie z tradycjami i praktykami krajowymi. W wypadku, gdy zadania z zakresu usług użyteczności publicznej powierzane są całkowicie lub częściowo podmiotom prywatnym, władze nadzorujące konkurencję powinny upewnić się, że zapewnione zostało równe traktowanie wszystkich podmiotów, skuteczność, ciągłość i jakość usług. Pod tym względem Komitet docenia pracę Komisji polegającą, od czasu wyroku w sprawie Altmark, na precyzyjniejszym określeniu zasad finansowania zobowiązań w dziedzinie usług publicznych, co będzie prowadziło do większej przejrzystości w zarządzaniu usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym.

2.2.6 Uogólniając, głównym problemem wspólnotowej polityki konkurencji jest to, że zakłada ona idealne funkcjonowanie jednolitego rynku: doskonałe i dobrowolnie udzielane informacje, swobodne wchodzenie nań i wychodzenie zeń przedsiębiorstw, tyle rynków, ile istniejących lub pożądaných przez podmioty możliwości, brak zjawiska rosnącej wraz ze skalą wydajności, nieistnienie pozycji dominujących. Rzeczywistość jest inna, szczególnie ze względu na zachowanie niektórych państw członkowskich, które stosują nadal rozumowanie „narodowe”.

2.2.7 DG ds. Konkurencji powinna sporządzać gospodarcze i społeczne bilanse w ramach nadzorowania spraw, które analizuje. Powinna ona też przeprowadzać analizy skutków najważniejszych podejmowanych przez nią decyzji tak z punktu widzenia gospodarczego, w tym ogólnej konkurencyjności Unii, jak i społecznego, oraz z perspektywy rozwoju zrównoważonego.

3. Uwagi dotyczące realizacji polityki konkurencji w UE w 2004 r.

3.1 Sposób prezentacji sprawozdania zyskałby na przejrzystości, a system byłby łatwiejszy do zrozumienia, jeżeli sprawozdanie zawierałoby, szczególnie w zakresie pomocy państwa, listę decyzji, w przypadku których nie wniesiono żadnych zastrzeżeń co do udzielenia pomocy, wyjaśniając dlaczego, w pewnych wypadkach, pomoc nie była objęta art. 87. ust. 1. Tabela taka stworzyłaby **ramy dobrych praktyk** dla państw członkowskich w zakresie przyznawania pomocy państwa.

3.2 Poza tym, jako że dominującym wydarzeniem roku 2004 było rozszerzenie, godnym pożałowania jest fakt, że sprawozdanie zawiera stosunkowo niewiele informacji na temat wdrażania wspólnotowej polityki konkurencji przez nowe państwa członkowskie. Komitet oczekuje więc, że sprawozdanie z roku 2005 r. dostarczy bardziej kompletnych i aktualnych informacji.

3.3 Wdrażanie prawodawstwa wymierzonego przeciw praktykom ograniczającym konkurencję

3.3.1 Sprawozdanie ujawnia, że analiza ekonomiczna stała się integralnym elementem polityki konkurencji, do czego EKES wielokrotnie nawoływał. W tym kontekście, zmiany w prawie konkurencji (art. 81 i art. 82) charakteryzował specyficzny i pragmatyczny rozwój, polegający na lepszym zdefiniowaniu rynku i dopracowaniu podejścia cechującego się zastosowaniem praktyk horyzontalnych i wertykalnych.

3.3.1.1 W świetle art. 81 ust. 3 (wyłączenie spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję), można zauważyć, że analiza ekonomiczna została w szczególności wzbogacona poprzez uwzględnienie korzyści płynących z efektywności. Przedsiębiorstwa mogą zatem wykazać, że wykorzystują nowe technologie, bardziej odpowiednie metody produkcji, synergie powstałe z integracji pracowników i ekonomii skali. Mogą one także wspierać postęp techniczny i technologiczny na przykład poprzez wspólne umowy badawczo-rozwojowe.

3.3.2 Polityka łagodzenia sankcji

3.3.2.1 Jak pokazują przykłady w sprawozdaniu, polityka łagodzenia sankcji okazała się sukcesem. Dla przypomnienia, mechanizm ten polega na zachęcaniu przedsiębiorstw-uczestników karteli do powiadamiania organów ds. konkurencji o takim porozumieniu, co z kolei pozwala im na uniknięcie, częściowo lub w całości, kar grzywny. W tym celu Komisja i niektóre państwa członkowskie ustanowiły programy łagodzenia sankcji stosujące takie warunki. Mają one szczególne znaczenie dla przedsiębiorstw, gdyż, niezależnie od zwykłych przypadków zмовы, odkrywają one umowy zawarte bez ich wiedzy i na szeroką skalę, z użyciem faksu i poczty elektronicznej, przez ich własnych agentów handlowych z agentami innych przedsiębiorstw.

3.3.2.2 Niemniej sprawozdanie w niewystarczającym stopniu zwraca uwagę na szereg kryjących się za tym wszystkim problemów: funkcjonujące w UE programy łagodzenia sankcji różnią się zasadniczo między sobą, zarówno pod względem podstawowych warunków regulujących stosowanie środków łagodzących jak procedur; ponadto nie wszystkie krajowe organy ds. konkurencji stworzyły programy łagodzenia sankcji, jedynie 18 z nich (i Komisja) opracowało takie programy ⁽¹⁾.

3.3.2.3 Wreszcie, wniosek o złagodzenie sankcji złożony do jednego organu nie ma zastosowania wobec pozostałych. W takim przypadku, jeżeli dane przedsiębiorstwo pragnie uzyskać zwolnienie z nałożenia kary grzywny, jest ono zobowiązane zwrócić się z wnioskiem do wszystkich kompetentnych organów ds. konkurencji. EKES uważa zatem, że podstawowe znaczenie ma zoptymalizowanie mechanizmu stosowanego w przypadku jednoczesnego składania przez przedsiębiorstwo wielu takich wniosków. Konieczne jest uproszczenie istniejących procedur celem wdrożenia systemu koordynacji w powiadamianiu o istnieniu kartelu, co automatycznie kładłoby kres udziałowi w nim.

3.3.3 Europejska Sieć Konkurencji (European Competition Network — ECN)

3.3.3.1 Według sprawozdania wstępne wyniki funkcjonowania ECN zdają się być zadowalające. Komisja Europejska oraz krajowe organy ds. konkurencji we wszystkich państwach członkowskich współpracują ze sobą celem wzajemnej wymiany informacji na temat nowych spraw i decyzji. W razie konieczności, koordynują one dochodzenia, służą pomocą i wymieniają materiały dowodowe.

3.3.3.2 Współpraca ta tworzy skuteczny mechanizm prewencyjny wobec przedsiębiorstw, które stosują transgra-

niczne praktyki ograniczające konkurencję oraz pomaga wyeliminować te, które naruszają zasady rynkowe i powodują znaczne szkody dla konkurencji i konsumentów.

3.3.3.3 Jedną z fundamentalnych kwestii jest poufność informacji. Jest ona zapewniona dzięki specjalnej funkcji — ADO (*Authorized Disclosure Officer*), pozwalającej jednej lub większej liczbie osób na uczestnictwo w przekazie poufnych informacji. Mechanizmy takie zostały zastosowane kilkakrotnie od 1 maja 2004 r., głównie wspólnie z Komisją i najwyraźniej z pewnym powodzeniem.

3.3.3.4 Mimo, iż podmioty gospodarcze twierdzą, że ECN jest wielkim sukcesem, EKES wszelako pragnie ostrzec Komisję przed ewentualnym problemem, który może wystąpić w dłuższej perspektywie w przypadku, gdy pojawiać się będzie znacznie więcej spraw, a mianowicie zapewnienia pełnej ochrony wymiany poufnych informacji.

3.4 Artykuł 82 — Nadużycie pozycji dominującej

3.4.1 Artykuł 82 traktatu zabrania nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorstwo (czy to poprzez nakładanie nieuczciwych cen, dzielenie rynków za pomocą umów o wyłączność sprzedaży, rabaty lojalnościowe zniechęcające dostawców do współpracy z konkurencją itd.). Ponadto kontrola połączeń przedsiębiorstw podlega temu przepisowi w każdym przypadku, kiedy z fuzją wiąże się nadużycie prowadzące do wzmocnienia pozycji dominującej przedsiębiorstwa odgrywającego wiodącą rolę w tejsze operacji. Artykuł ten, stanowiący zasadniczy element prawa na rzecz ochrony konkurencji, jest do pewnego stopnia niejednoznacznie interpretowany, co widać z analizy zachowań przedsiębiorstw i implikacji ich praktyk handlowych. Innymi słowy, pojęcie nadużycia pozycji dominującej wymaga jeszcze właściwego zdefiniowania i w konsekwencji przedsiębiorstwa niejednokrotnie napotykają olbrzymie trudności z ustaleniem tego, co im wolno, a co nie. Przykładowo, w odniesieniu do nadużyć w dziedzinie stosowanych cen, takich jak ceny agresywne lub obniżki, określone zachowania mogą mieć różne konsekwencje: skuteczny podmiot może prosperować na rynku, w ramach którego dominujące przedsiębiorstwo stosuje pewien poziom cen, podczas gdy inny, mniej skuteczny podmiot może być z udziału w rynku wykluczony. Czy polityka konkurencji powinna chronić tę drugą kategorię? Czy wręcz przeciwnie, nie należałoby stosować zasady, według której tylko wykluczanie podmiotów „wydajnych” jest nadużyciem?

3.4.2 Komisja opublikowała niedawno projekt wytycznych odnośnie wdrażania artykułu 82, co spotkało się z poparciem EKES-u. Pragnie ona w ten sposób ustalić sposób postępowania przy ocenie pewnych najczęściej spotykanych praktyk, jak sprzedaż wiązana, obniżki czy opusty mogące osłabić konkurencję ⁽²⁾. Komitet wyraża uznanie dla Komisji za wysiłki podejmowane przez nią w celu maksymalnej mobilizacji środków do zwalczania praktyk, które najprędzej mogą powodować nadużycia wobec konsumentów, aby zagwarantować jasność i pewność prawną, z jasnym określeniem, co jest nadużyciem pozycji dominującej. Oczekuje również, że analizowany obecnie projekt umożliwi przedsiębiorstwom znajdującym się

⁽¹⁾ Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Niderlandy, Polska, Republika Czeska, Słowacja, Szwecja, Węgry i Wielka Brytania

⁽²⁾ DG Competition discussion paper on the application of Article 82 of the treaty to exclusionary abuses. Public Consultation, December 2005 (Dokument do dyskusji DG ds. Konkurencji dotyczący stosowania art. 82 Traktatu wobec nadużyc pozycji dominującej praktyki prowadzące do wykluczenia. Konsultacje publiczne, grudzień 2005 r.).

w pozycji dominującej jasne określenie, czy ich postępowanie jest zgodne z prawem, a także przypomina, że aby zakończyć okres refleksji, należy zapewnić dialog z zainteresowanymi podmiotami (przedsiębiorstwami, głównie MSP, konsumentami, partnerami społecznymi).

3.5 Kontrola połączeń przedsiębiorstw

3.5.1 EKES z zadowoleniem zauważa, że wprowadzane zmiany charakteryzuje pragmatyzm; usprawnienia te polegają na stworzeniu systemu „one-stop shop” dla zawiadomień o proponowanych fuzjach oraz na niezbędnym doprecyzowaniu testu dot. konkurencyjności, dostosowując go jeszcze bardziej do rzeczywistej sytuacji gospodarczej i zwiększając jego spójność z obowiązującymi zasadami stosowanymi w głównych systemach kontroli połączeń przedsiębiorstw na świecie. Wreszcie, mimo iż wciąż trudno jest w praktyce okazywać korzyści związane z efektywnością uzyskane w wyniku fuzji, należy się spodziewać, że po omawianym ulepszeniu kontekstu prawnego kontrola połączeń przedsiębiorstw będzie mogła trwale przynosić korzyści konsumentom europejskim.

3.5.2 W odniesieniu do związków między wielkimi sieciami handlowymi a lokalnymi sklepami, od kilku lat zauważamy tworzenie się na ogromną skalę połączeń, co zmniejsza udział rynkowy lokalnych przedsiębiorstw handlowych z korzyścią dla sektora dużych sieci handlowych. W wyniku stosowania praktyk handlowych, posiadających czasem niezmiernie restrykcyjny charakter, takich jak polityki cenowe i wielkość opustów uzależnionych od wielkości zakupu, przedsiębiorstwa lokalne z wielkim trudem konkurują pod względem cen w obliczu znacznych możliwości manewru dostępnych dla dużych sieci handlowych, dzięki którym te ostatnie stają się jeszcze bardziej atrakcyjne dla klienta. Z drugiej strony producenci są także czasem poddawani nadmiernym naciskom w tej samej sferze. Poza tym rosnąca liczba fuzji powinna koniecznie spowodować harmonizację celów polityki konkurencji z celami polityki konsumenckiej, tak aby zagwarantować stałe zaopatrzenie rynków, zróżnicowanie oferty pod względem pozycji i jakości asortymentu. Jednocześnie nie należy ograniczać współpracy między małymi przedsiębiorstwami, dopóki ich udział w globalnym rynku nie jest w danej dziedzinie znaczący.

3.6 Reorganizacja DG ds. Konkurencji

3.6.1 Sprawozdanie przedstawia pozytywny bilans rezultatów reorganizacji DG ds. Konkurencji w odpowiedzi na krytykę opinii publicznej wobec Komisji w odniesieniu do kilku spraw (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel i Schneider/Legrand).

3.6.2 Stworzenie stanowiska głównego ekonomisty ds. konkurencji (*Chief Competition Economist*) — wspomaganego przez zespół ekonomistów, wyznaczenie grupy doświadczonych urzędników celem przeanalizowania na nowo, świeżym okiem, ustaleń osób odpowiedzialnych za prowadzenie dochodzeń ze strony DG ds. Konkurencji w sprawach o newralgicznym charakterze dotyczących połączeń przedsiębiorstw, oraz wzmocnienie w ramach procedury kontroli połączeń roli urzędnika ds. przesłuchań, stanowią razem środki służące realizacji wspólnego celu, a mianowicie zwiększenia dyscypliny i przejrzystości procedury dochodzeniowej w zakresie kontroli połączeń. Środki te są zatem odpowiedzią na

wielokrotne apele EKES-u, dlatego też należy odnieść się do nich z zadowoleniem.

3.6.3 EKES popiera również pomysł wyznaczenia urzędnika ds. stosunków z konsumentami (*Consumer Liaison Officer*), niemniej ubolewa, że niemalże rok po mianowaniu na to stanowisko, sprawozdanie nie przedstawia żadnego szczegółowego podsumowania na temat faktycznego dialogu ustanowionego z konsumentami europejskimi. Komitet oczekuje więc, że sprawozdanie z roku 2005 r. dostarczy konkretnych narzędzi pozwalających mierzyć jego skuteczność i wydajność. EKES rozpoczął jednocześnie prace nad opinią z inicjatywy własnej w tej sprawie.

3.6.4 Wydane niedawno przez EKES opinie zwróciły również uwagę na kwestię środków finansowych, jakimi dysponuje Komisja Europejska, szczególnie w dziedzinie nadzoru nad połączeniami przedsiębiorstw, i które zostały uznane za niewystarczające wobec środków, do jakich mogłyby sięgnąć odnośne podmioty. Kwestia ta pozostaje otwarta. Wydaje się, że DG ds. Konkurencji cierpi na brak wykwalifikowanych osób, które mogłyby zająć się sprawami dotyczącymi niektórych państw, w szczególności nowych państw członkowskich. Komitet jest zaniepokojony i zaskoczony takim brakiem zapobiegliwości Komisji w zarządzaniu zasobami ludzkimi i domaga się pilnego zastosowania środków zaradczych.

3.6.5 Pomimo niedawnych wysiłków celem uzyskania większej przejrzystości, Komitet stwierdza, że w zasadzie nie można mówić o aktywnej polityce konsultacji z zainteresowanymi podmiotami. W istocie, w odniesieniu do spraw o charakterze horyzontalnym, którymi zajmuje się DG ds. Konkurencji, sama informacja na temat połączeń dostępna na stronach internetowych Komisji nie może być uważana za odpowiednią formę uzyskiwania merytorycznych opinii społeczeństwa obywatelskiego i różnych zainteresowanych organizacji w świetle zasad dobrego sprawowania rządów.

3.6.6 Co do publikacji wyroków sądów krajowych w dziedzinie konkurencji na stronach internetowych Komisji stwierdzić trzeba, że wyznaczone cele informacyjne i dydaktyczne nie zostały osiągnięte (art. 15 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1/2003). Z jednej strony system zastosowany na stronach sprawdza się tylko po części, mianowicie nowe państwa członkowskie nie przekazują niemal w ogóle kopii wyroków ich sądów krajowych. Ten stan rzeczy przeszkadza w ocenie stosowania prawa w odniesieniu do konkurencji w tych państwach i utrudnia jego pożądaną harmonizację. Z drugiej strony wyroki sądów krajowych dostępne są tylko w języku oryginalnym, co ogranicza czy wręcz uniemożliwia zapoznanie się z nimi, a mają one przecież duże znaczenie praktyczne ze względu na nieznanne dotąd problemy, których dotyczą.

3.7 Kontrola pomocy państwa

W marcu 2005 r. Rada Europejska przypomniała cel dalszego działania na rzecz obniżenia ogólnego poziomu pomocy państwa, niemniej uwzględniając możliwość odstępstw w przypadku ewentualnych nieprawidłowości rynkowych.

3.7.1 7 czerwca 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła plan działania dotyczący pomocy państwa, na temat którego EKES wypowiedział się w odrębnym dokumencie i do którego w niniejszej opinii odsyłamy⁽³⁾. Analiza sprawozdania za 2004 r. nasuwa jednak następujące ogólne spostrzeżenia:

⁽³⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006, sprawozdawca – Antonello PEZZINI

3.7.2 Niezbędne jest zwiększenie przejrzystości informacji udzielanej przedsiębiorstwom otrzymującym indywidualną pomoc (takie jak data notyfikacji i motywy przedstawione przez państwa członkowskie). Przejrzystość ta staje się jeszcze bardziej konieczna ze względu na fakt, że na przedsiębiorstwach ciąży ryzyko odebrania im bezprawnie udzielonej pomocy, dotyczy to zwłaszcza małych i średnich, a wręcz bardzo małych firm, nawet jeżeli procedura notyfikacyjna była prowadzona przez ich własne państwo członkowskie!

3.7.3 Organy krajowe odpowiedzialne za ocenę tego, czy udzielenie pomocy spełnia ustalone kryteria, nie zawsze dysponują wystarczającą wiedzą, by przeprowadzić analizę ekonomiczną na etapie procedury notyfikacji; częstokroć to władze lokalne udzielają finansowania np. na tworzenie nowych miejsc pracy lub ochronę środowiska naturalnego, bez przeprowadzenia pogłębionej analizy podziału segmentu rynkowego, co stwarza dla przedsiębiorstw znaczną niepewność finansową, jeżeli okaże się, że pomoc taka była bezprawna.

3.7.4 W kontekście rozpatrywania pomocy finansowej na cele restrukturyzacyjne lub ratowania przedsiębiorstw zauważalne jest nadmierne skupienie się polityki wspólnotowej na skutkach ekonomicznych, które mogą dotknąć konkurentów beneficjenta pomocy państwa, a w szczególności na środkach umożliwiających „wypłatę na ich rzecz odszkodowań”. W istocie kierując się troską o przeciwdziałanie zakłóceniom konkurencji, Komisja nakłada pewne ograniczenia na przedsiębiorstwa — beneficjentów pomocy, takie jak zmniejszenie udziału procentowego w rynku na danym obszarze geograficznym, jak było w przypadku Thomson Multimedia, a nawet zobowiązanie beneficjenta do stworzenia partnerstw z jego konkurentami.

3.7.5 EKES ubolewa na tym, że troska ta kryje jeszcze jeden, równie istotny aspekt, a mianowicie skutki tych działań dla konsumenta końcowego (konsumenta jako podatnika), przy braku starannego rozważenia przez Komisję, czy udzielenie pomocy państwa będzie przeszkodą, czy też nie, dla obniżki cen, zwiększenia oferty produktowej i usług lub nawet podwyższenia jakości. Interes konsumentów leży jednak u podstaw polityki konkurencji, stąd też prawo do uzyskania pomocy państwa musi bezwzględnie podlegać tym samym wymogom dyscypliny pod względem analiz długoterminowych, jakie stosuje się w przypadku praktyk ograniczających konkurencję i połączeń przedsiębiorstw.

3.7.6 Ogólnie rzecz biorąc EKES pragnie wyrazić swoje zaniepokojenie ewentualnym powstaniem zakłóceń konkurencji w wyniku różnic w sposobie udzielania pomocy państwa w poszczególnych państwach członkowskich. Przede wszystkim EKES jest zaniepokojony zbyt często dyskryminującym charakterem pomocy państwa. Państwa często mobilizują się celem dokonania inwestycji i ratowania dużych firm, zaniedbując małe i średnie (które de facto zapewniają cztery miejsca pracy na pięć w Unii Europejskiej) i stawiając pewne sektory lub typy przedsiębiorstw w uprzywilejowanej pozycji. Sytuacja ta nie jest korzystna dla rozwoju przedsiębiorczości i prowadzi do ochłodzenia klimatu gospodarczego, który nie jest dostatecznie dynamiczny i który nie sprzyja wchodzeniu na rynek nowych podmiotów.

4. Propozycje wzmocnienia polityki konkurencji

Po przeprowadzeniu analizy EKES sformułował poniższe zalecenia:

4.1 Aspekty techniczne

4.1.1 W kolejnych sprawozdaniach Komisja powinna zwracać szczególną uwagę na skutki rozszerzenia, a nawet poświęcić osobny rozdział na dokonanie bilansu zmian w prawodawstwie i sposobie monitorowania wdrażania prawodawstwa wspólnotowego.

4.1.2 Celem zwiększenia bezpieczeństwa prawnego, wydawałoby się, że kluczowe znaczenie ma uproszczenie systemu łagodzenia sankcji. Biorąc pod uwagę poufny charakter danych podlegających obowiązkowi informacyjnemu oraz niedogodność powielania tej samej procedury wobec różnych zainteresowanych odnośnych organów (gdyż porozumienie może mieć skutki w kilku państwach członkowskich), stosowne byłoby przeprowadzenie reformy polegającej na wzajemnym uznaniu lub nawet wprowadzeniu systemu „one-stop shop”.

4.1.2.1 Niezmiernie pożądane byłoby większe zbliżenie do siebie krajowych programów łagodzenia sankcji w drodze elastycznej i pośredniej harmonizacji, która mogłaby przybrać formę wymiany najlepszych praktyk.

4.1.3 W ramach bieżącej rewizji polityki Komisji w zakresie nadużyć pozycji dominującej, wprowadzanej w projekcie wytycznych, należy wyjaśnić szereg kwestii, aby oceny takich nadużyć zostały ukierunkowane na oszacowanie szkodliwych skutków nadużyć dla konsumenta. Komisja musi doprecyzować, co oznacza „pozycja dominująca” i szczególnie, co stanowi nadużycie oraz jakie są ich poszczególne rodzaje. Powinna wreszcie dokonać wyraźnego rozdziału między konkurencją opartą o zasady prawne i o rzeczywiste rezultaty a bezprawną, naruszającą zasady konkurencji i interesy konsumentów.

4.1.4 W zakresie kontroli połączeń przedsiębiorstw, celem dokonania oceny, na ile użyteczne jest uwzględnienie korzyści płynących z efektywności, sprawozdanie Komisji mogłoby zająć się w przyszłości analizą tego typu operacji i ich wpływem na konsumentów.

4.1.5 Celem zapewnienia bardziej sprawiedliwej równowagi między produkcją a dystrybucją i na poziomie samej dystrybucji (zapewniając, aby całkowicie nie znikły przedsiębiorstwa handlowe działające w obszarach wiejskich, obszarach miejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz na słabo zaludnionych terenach), powinna zostać przeprowadzona analiza dotycząca instrumentów konkurencji, przepisów w zakresie prowadzenia działalności handlowej lub środków pomocowych dla małych firm, aby nie blokować potencjalnym podmiotom dostępu do rynku i umożliwić MŚP korzystanie z pomocy państwa.

4.1.6 Użyteczne byłoby zamieszczenie w kolejnych sprawozdaniach informacji na temat powiązań między urzędnikiem ds. stosunków z konsumentami a organizacjami konsumenci przy rozpatrywaniu spraw: czy, w razie konieczności, organizacje takie mogły przedstawić opinię lub przesłać do Komisji informacje dotyczące połączeń, praktyk ograniczających konkurencję lub nadużywania pozycji dominującej? Istotne jest wykazanie skuteczności pracy urzędnika ds. stosunków z konsumentami.

4.1.7 Stosowne byłoby, celem poprawienia działania systemu publikacji wyroków sądów krajowych, stworzenie sieci korespondentów zbierających informacje na temat decyzji organów sprawiedliwości, tak aby obecny system stał się skuteczniejszy i działał bez opóźnień. W tym celu należałoby zaangażować bardziej znaczące zasoby ludzkie i finansowe.

4.2 Aspekty polityczno-gospodarcze

4.2.1 Przeprowadzić bardziej dogłębną analizę najpoważniejszych zniekształceń

4.2.1.1 Ocena funkcjonowania polityki konkurencji powinna umożliwić sprawdzenie, czy naprawę skutecznie przyczynia się ona do „wolnej i niezakłóconej konkurencji” w UE oraz ocenę skuteczności walki z faktycznymi monopolami i nadużywaniem pozycji dominującej oraz ich wpływu na tworzenie się nowych przedsiębiorstw i wzrost przedsiębiorczości. Komisja nie powinna ograniczać zawierania porozumień między MŚP, aby mogły przeciwstawiać się konkurencji dużych grup i powinna skoncentrować więcej środków na skuteczniejszej walce z najpoważniejszymi przypadkami zakłóceń.

4.2.1.2 Poruszając temat wolnych zawodów, Komisja, po komunikacie z 9 lutego 2004 r., opublikowała sprawozdanie na temat konkurencji w tym sektorze⁽⁴⁾, w którym przedstawiła osiągnięty postęp w kwestii eliminacji niepotrzebnych ograniczeń konkurencji, takich jak ceny stałe, przepisy dotyczące reklamy, warunki dostępu do zawodu i pewne zastrzeżone czynności. Komitet zachęca Komisję do działania zgodnie ze swoimi zobowiązaniami i potwierdza stanowisko przyjęte jednomyślnie w swojej opinii w sprawie wprowadzania o polityce konkurencji z 2003 r., zgodnie z którym wprowadzenie mechanizmów bardziej otwartych na konkurencję pozwoliłoby wykonującym wolne zawody poprawić jakość i zakres oferowanych usług, co przyniosłoby bezpośrednie korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom.

4.2.2 Walczyć z podziałem rynku i pogłębiać gospodarcze i społeczne analizy oddziaływania

4.2.2.1 Według EKES-u zagadnienie konkurencji należy analizować w świetle ogólnej spójności Unii i zastanowić się, czy zachowania jeszcze zbyt narodowe (wszelkie rodzaje bezpośredniej lub ukrytej pomocy państwa dla „sztandarowych przedsiębiorstw krajowych”, pomoc celem przyciągnięcia inwestycji, zachowania dyskryminacyjne, trwałość rzeczywistych monopolu i nadużywanie pozycji dominującej itp.) nie prowadzą do utrzymania podziałów jednolitego rynku i hamowania zbliżenia podmiotów gospodarczych w Unii. Uwzględ-

niając to, Komisja powinna przeprowadzić również gospodarcze i społeczne analizy globalnego oddziaływania swoich decyzji politycznych, jak również zaapelować do Rady i państw członkowskich o spowodowanie zmiany zachowań i praktyk podziału, które działają wbrew interesom podmiotów gospodarczych i społecznych.

4.2.3 Zagwarantować optymalny poziom informacji i konsultacji

4.2.3.1 EKES jest do dyspozycji Komisji, jeśli chodzi o poszukiwanie rozwiązań mających zapewnić większą przejrzystość — w granicach dopuszczalnych dla świata biznesu — wobec podmiotów, których dotyczy polityka konkurencji: przedsiębiorstw, partnerów gospodarczych i społecznych, konsumentów i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. W dziedzinie połączeń należy szczególnie zastanowić się nad możliwościami zorganizowania aktywniejszego udziału tych ostatnich, tak dzięki konsultacjom, jak i przesłuchaniom, co odpowiadałoby trosce o dobre sprawowanie rządów i o demokrację uczestniczącą. Ogólniej rzecz ujmując, w oparciu o sieć *Euro Info Centers* (EIC) istniejącą przy DG ds. Przedsiębiorstw i Przemysłu, całość sieci izb handlowych, przemysłowych i organizacji konsumenckich, należałoby stworzyć sieć informacji na szczeblu lokalnym, aby lepiej informować o priorytetach polityki konkurencji oraz uczyć tak przedsiębiorstwa, jak konsumentów na ich prawa i obowiązki. Niezbędne jest zapewnienie takiego stałego i wydajnego dostępu do informacji, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich i krajach kandydujących.

4.2.4 Zapewnić ogólną spójność polityki konkurencji z innymi politykami Unii

4.2.4.1 Polityka konkurencji jest istotnym elementem dla zapewnienia rzeczywistego funkcjonowania europejskiego rynku wewnętrznego. Jej braki wskazują na konieczność rzeczywistego zakończenia prac nad ustanowieniem jednolitego rynku oraz powstrzymania praktyk powodujących regularnie jego ograniczanie. Jednakże sama ta polityka nie wystarczy: aby z powodzeniem wdrożyć odnowioną strategię lizbońską i skuteczną politykę ochrony konsumentów konieczna jest koordynacja z całą polityką Unii. Pilne jest opracowanie społeczno-gospodarczego projektu spójności dla Unii, w ramach którego polityka konkurencji zachowałaby swą specyficzną rolę oraz uzyskała nową rację bytu: zapewnienie równych szans dostępu dla wszystkich do jednolitego rynku, tak aby konsumenci, przedsiębiorcy i pracownicy rzeczywiście odnosili korzyści z pierwszoplanowego rynku w skali światowej.

Bruksela, 15 marca 2006 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, COM (2004)83 z dnia 9 lutego 2004 r., {SEC(2005)1064}