

ZROZUMIEĆ  
POLITYKĘ  
UNII EUROPEJSKIEJ



# Konkurencja

Lepsze  
funkcjonowanie  
rynków

Unijna polityka konkurencji służy zagwarantowaniu sprawliwych warunków konkurencji przedsiębiorstwom prowadzącym działalność na europejskim rynku wewnętrznym.



# ZROZUMIEĆ POLITYKĘ UNII EUROPEJSKIEJ

*Ta publikacja jest częścią serii wydawniczej poświęconej działaniom, jakie podejmuje Unia w różnych obszarach, powodom ich podejmowania i osiąganym wynikom.*

*Publikacje z tej serii można pobrać ze strony:*  
[http://europa.eu/pol/index\\_pl.htm](http://europa.eu/pol/index_pl.htm)

## SPIS TREŚCI

Dlaczego potrzebujemy  
unijnej polityki konkurencji ..... 3

Jakie działania podejmuje  
się w ramach unijnej polityki  
konkurencji ..... 4

Przeciwdziałanie praktykom  
ograniczającym konkurencję  
i nadużywaniu pozycji dominującej ... 5

Pomoc państwa ..... 7

Połączenia przedsiębiorstw ..... 8

Liberalizacja ..... 9

Jak złożyć skargę ..... 11

Więcej informacji ..... 12

Jak działa Unia Europejska  
„Europa 2020” – europejska strategia na rzecz wzrostu  
Założyciele Unii Europejskiej

Agenda cyfrowa

Badania i innowacje

Bezpieczeństwo żywności

Budżet

Cła

Działania w dziedzinie klimatu

Energia

Granice i bezpieczeństwo

Handel

**Konkurencja ✕**

Konsumenci

Kształcenie, szkolenie, młodzież i sport

Kultura i sektor audiowizualny

Migracja i azyl

Opodatkowanie

Polityka regionalna

Pomoc humanitarna i ochrona ludności

Przedsiębiorstwa

Rolnictwo

Rozszerzenie

Rozwój i współpraca

Rybołówstwo i gospodarka morską

Rynek wewnętrzny

Sprawiedliwość, obywatelstwo, prawa podstawowe

Sprawy zagraniczne i polityka bezpieczeństwa

Środowisko

Transport

Unia gospodarcza i walutowa oraz euro

Zatrudnienie i sprawy społeczne

Zdrowie publiczne

Zwalczanie nadużyć finansowych

### Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Konkurencja

Komisja Europejska

Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej

Publikacje

1049 Bruksela

BELGIA

Tekst ukończono w lipcu 2013 r

Zdjęcie na okładce i na str. 2:

© iStockphoto/dswebb

12 str. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-79-24650-0

doi:10.2775/82252

Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2013

© Unia Europejska, 2013

Zezwala się na powielanie niniejszej publikacji.

Wykorzystywanie lub powielanie pojedynczych zdjęć  
wymaga bezpośredniej zgody posiadaczy praw autorskich.

# Dlaczego potrzebujemy unijnej polityki konkurencji

Polityka konkurencji jest od dawna ważnym obszarem działalności UE. Jej początki sięgają podpisania traktatu rzymskiego w 1957 r. Traktat powołał do życia system chroniący przed zakłóceniami konkurencji na wspólnym rynku. Miał on umożliwić stworzenie dopracowanych, skutecznych przepisów, które zapewnią właściwe funkcjonowanie europejskiego rynku, a konsumentom pozwolą czerpać korzyści z systemu wolnorynkowego.

Polityka konkurencji polega na stosowaniu przepisów, które gwarantują, że firmy uczciwie ze sobą konkurują. Dzięki temu wzrasta wydajność firm i rozwija się przedsiębiorczość, konsumenci mają większy wybór, jakość towarów i usług rośnie, a ich ceny spadają. Dlatego UE zwalcza praktyki zakłócające konkurencję, kontroluje połączenia przedsiębiorstw i udzielanie pomocy przez państwa oraz promuje liberalizację rynków.

**Niskie ceny dla wszystkich:** Dla firm najprostszym sposobem zwiększenia swojego udziału w rynku jest oferowanie dobrej ceny. Na rynkach konkurencyjnych ceny są utrzymywane na niskim poziomie. Jest to korzystne nie tylko dla konsumentów – gdy więcej osób stać na dane produkty, przedsiębiorstwa mogą zwiększać produkcję, a gospodarka się rozwija.

**Lepsza jakość:** Zdrowa konkurencja jest również zachętą dla przedsiębiorstw do podwyższania jakości sprzedawanych produktów i usług, co pozwala im przyciągnąć więcej klientów i zwiększyć swój udział w rynku. Jakość może się różnie przejawiać – mogą to być produkty trwalsze lub takie, które lepiej działają, może to być też lepszy serwis gwarancyjny lub wsparcie techniczne albo sprawniejsze, bardziej przemyślane usługi.

**Większy wybór:** W warunkach zdrowej konkurencji przedsiębiorstwa starają się, aby ich produkty różniły się od pozostałych. W rezultacie poszerza się oferta, dzięki czemu konsumenci mogą wybierać produkty, które przedstawiają odpowiedni stosunek jakości do ceny.

**Innowacje:** Aby móc oferować szerszy wybór i wytwarzać lepsze produkty, firmy muszą być innowacyjne w swoich pomysłach, projektach, technologiach produkcji, oferowanych usługach itd.

**Lepsza pozycja na rynkach światowych:** Dzięki konkurencji w UE europejskie przedsiębiorstwa są silniejsze również poza UE i mogą stawić czoło światowej konkurencji.

## Konkurencyjność – sprawa wagi europejskiej

Jeżeli przepisy dotyczące konkurencji są łamane na terytorium jednego kraju, zazwyczaj wystarcza interwencja ze strony krajowego organu ds. konkurencji. Jednak wraz z rozwojem rynku wewnętrznego i postępem globalizacji skutki nielegalnych praktyk, takich jak zawiązywanie karteli, odczuwa wiele różnych krajów w samej UE, jak i poza nią. Komisji Europejskiej często jest łatwiej badać tego rodzaju sprawy o charakterze międzynarodowym. Komisja nie tylko ma uprawnienia do prowadzenia dochodzeń, ale również do przyjmowania wiążących prawnie decyzji i nakładania wysokich grzywien.

Komisji przyznano uprawnienia do prowadzenia dochodzeń w sprawie praktyk zakłócających konkurencję w 1962 r., a do podejmowania decyzji w sprawie większych połączeń przedsiębiorstw – w 1990 r. Komisja egzekwuje stosowanie unijnych przepisów dotyczących konkurencji wspólnie z krajowymi organami ds. konkurencji.

Organy takie istnieją we wszystkich krajach UE. Są one uprawnione do egzekwowania unijnych przepisów dotyczących konkurencji zasadniczo w takim samym stopniu jak Komisja Europejska. Od 2007 r. krajowe organy ds. konkurencji wydały na podstawie prawa UE w tej dziedzinie prawie 400 decyzji.

Organy te wymieniają się z Komisją Europejską informacjami na temat wdrażania unijnych przepisów dotyczących konkurencji za pośrednictwem Europejskiej Sieci Konkurencji. Sieć ta ułatwia ustalenie, który organ powinien zająć się określoną sprawą, a który może udzielić wsparcia. Dzięki temu pomaga zapewnić skuteczne i spójne stosowanie przepisów UE w tej dziedzinie. Za pośrednictwem sieci organy ds. konkurencji powiadamiają się nawzajem o proponowanych decyzjach i uwzględniają przedstawione przez siebie uwagi. W ten sposób mogą dzielić się swoimi doświadczeniami i wybierać sprawdzone rozwiązania.

Organy ds. konkurencji czuwają, aby rządy poszczególnych krajów oraz przedsiębiorstwa przestrzegały unijnych przepisów dotyczących uczciwej konkurencji, a jednocześnie wspierają harmonizację norm oraz innowacyjność i rozwój małych przedsiębiorstw.

Sądy krajowe również są uprawnione do orzekania, czy dana umowa jest zgodna z przepisami unijnego prawa konkurencji. Przedsiębiorstwa i konsumenci mogą ubiegać się o odszkodowania, jeśli padli ofiarą nielegalnych praktyk ograniczających konkurencję.

## Jakie działania podejmuje się w ramach unijnej polityki konkurencji

Komisja Europejska wspólnie z krajowymi organami ds. konkurencji stara się zapobiegać praktykom zakłócającym konkurencję oraz je zwalczać. Komisja bezpośrednio egzekwuje unijne przepisy dotyczące konkurencji, dbając o to, by europejskie rynki sprawniej funkcjonowały, a wszystkie firmy uczciwie ze sobą konkurowały. Komisja pilnuje, aby firmy nie dzieliły rynków między siebie i aby nie próbowały wykluczać z rynku potencjalnych konkurentów. W przypadku gdy firmy naruszają przepisy, Komisja ma możliwość nakładania na nie kar, których wysokość może dochodzić do 10 proc. obrotów firmy.

Poprzez kontrolę pomocy państwa, praktyk monopolistycznych i połączeń przedsiębiorstw Komisja czuwa nad zdrową konkurencją na rynku wewnętrznym. Te same, sprawiedliwe zasady dla wszystkich oznaczają dla europejskich firm, w tym małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), równy dostęp do dużego, rozwiniętego rynku wewnętrznego UE.

Unijna polityka konkurencji to zasadniczy element rynku wewnętrznego. Jej celem jest zapewnienie konsumentom w Europie lepszej jakości towarów i usług po niższych cenach.

Polityka ta opiera się na następujących działaniach:

- zwalczaniu karteli,
- zapobieganiu sytuacji, w której firmy o dominującej pozycji na rynku będą jej nadużywać w ramach danego sektora lub na terytorium danego kraju,
- rygorystycznej kontroli proponowanych połączeń przedsiębiorstw,
- kontroli pomocy państwa dla sektorów i przedsiębiorstw, gdyż może ona prowadzić do zakłócenia konkurencji.

Komisja dąży również do wzmocnienia prawa konsumentów i firm do uzyskania odszkodowania w przypadku, gdy padną ofiarą praktyk zakłócających konkurencję, a także do nasilenia i usprawnienia dochodzeń w sprawie pomocy państwa.

### Podstawowe zasady

Zgodnie z przepisami UE przedsiębiorstwa nie mogą:

- ustalać cen ani dzielić się rynkami między sobą (art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE),
- nadużywać pozycji dominującej na danym rynku, aby wyeliminować mniejszych konkurentów (art. 102 TFUE),
- łączyć się, jeżeli w wyniku fuzji uzyskałyby pozycję umożliwiającą kontrolowanie danego rynku. Duże firmy działające w UE, aby połączyć się, muszą uzyskać zgodę Komisji Europejskiej – nawet jeśli mają swoją siedzibę poza obszarem UE (rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw).

Na mocy przepisów UE Komisja nadzoruje również udzielanie przez kraje Unii pomocy przedsiębiorstwom (art. 107 TFUE). Zakazane są przykładowo następujące działania, chyba że spełniają określone wymogi:

- pożyczki i dotacje,
- ulgi podatkowe,
- udostępnianie po preferencyjnych cenach towarów i usług,
- gwarancje rządowe, które zwiększają rating kredytowy firmy w porównaniu z konkurentami.

Niedozwolona jest też jakakolwiek pomoc dla firm, które nie mają żadnych szans na funkcjonowanie o własnych siłach.

## Przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej

Przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej zawsze ma na celu wspieranie zdrowej konkurencji.

### Antykonkurencyjne porozumienia

Artykuł 101 TFUE wprowadza zakaz antykonkurencyjnych porozumień. Zakaz dotyczy wszystkich porozumień, które ograniczają konkurencję, bez względu na to, czy strony rzeczywiście zawierały je z takim zamiarem.

Przepisy dotyczące antykonkurencyjnych porozumień zawarto w różnych rozporządzeniach – niektóre z nich dotyczą konkretnych praktyk lub wybranego sektora. Określają one również uprawnienia Komisji do przeprowadzania dochodzeń, w tym również prawo do przeszukania budynków firmy w celu zgromadzenia dowodów.

Komisja opublikowała też na ten temat różne dokumenty niestanowiące prawa, takie jak zawiadomienia i wytyczne. Przybliżono w nich politykę Komisji oraz poruszono kwestie interpretacji podstawowych przepisów ochrony konkurencji oraz przebiegu procedur (takie jak dostęp do akt sprawy).

### Co obejmuje pojęcie „antykonkurencyjnych porozumień”?

Są to takie porozumienia między przedsiębiorstwami, które ograniczają konkurencję – na przykład kartele, w ramach których firmy uzgadniają, że nie będą ze sobą konkurować, lub ustalają ceny, po których będą sprzedawać swoje produkty.

### Kartele – dlaczego przynoszą szkodę i jak Komisja je wykrywa?

Przedsiębiorstwa, które biorą udział w kartelach kontrolujących ceny lub dokonujących podziału rynku, próbują chronić się w ten sposób przed presją konkurencji zmuszającą je do wprowadzania nowych produktów, podwyższania jakości i utrzymywania niskich cen. W efekcie konsumenci płacą więcej za gorszą jakość.

Zgodnie z unijnym prawem konkurencji kartele są nielegalne, a na przedsiębiorstwa, które biorą w nich udział, Komisja Europejska nakłada wysokie kary. Ponieważ kartele są niezgodne z prawem, są one na ogół starannie ukrywane i trudno jest zdobyć dowody na ich istnienie.

Aby skuteczniej wykrywać kartele i je rozbijać, Komisja stosuje program łagodzenia kar. W skrócie polega to na tym, że firmy biorące udział w kartelu, które wyjawią sprawę i przedstawią dowody, mogą zostać całkowicie zwolnione z grzywn lub zapłacić mniejszą grzywnę niż należna.

Strony kartelu mogą również przyznać się do naruszenia zasad i przyjąć na siebie odpowiedzialność za swoje czyny w ramach postępowania ugodowego, które stosuje w takich przypadkach Komisja. W praktyce takie postępowanie pozwala na szybsze rozstrzygnięcie sprawy i pozwala Komisji zaoszczędzić czas i pieniądze potrzebne do jej prowadzenia, a dla firm oznacza obniżenie wysokości grzywn.

Postępowanie ugodowe nie polega jednak na negocjacjach między stronami kartelu a Komisją Europejską – odbywa się ono w momencie, gdy Komisja zgromadziła już dowody podczas dochodzenia i przygotowała silną linię oskarżenia.

Porozumienia są uznawane za antykonkurencyjne, jeśli ich strony umawiają się, że będą:

- uzgadniać ceny,
- ograniczać produkcję,
- dokonywać podziału rynku lub dzielić się między sobą klientami,
- ustalać ceny odsprzedaży (między producentem a dystrybutorami).

Porozumienie może być jednak dozwolone, jeżeli:

- niesie ze sobą więcej korzyści niż skutków negatywnych,
- nie zostało zawarte pomiędzy konkurentami,
- zostało zawarte między przedsiębiorstwami, których wspólny udział w rynku jest niewielki,
- jest konieczne do ulepszenia jakości produktów lub usług czy też do opracowywania nowych produktów bądź nowych, lepszych metod udostępniania produktów konsumentom.



© iStockphoto/Anna Bryukhanova

*Polityka konkurencji służy zapewnieniu konsumentom towarów i usług lepszej jakości i po niższych cenach.*

Komisja może na przykład zezwolić firmom na współpracę prowadzącą do opracowania wspólnych norm technicznych dla całego rynku. Umowy o badaniach i rozwoju technologicznym oraz o transferze technologii są często zgodne z prawem konkurencji, ponieważ niektóre nowe produkty wymagają badań, które byłyby zbyt kosztowne dla jednego przedsiębiorstwa. Umowy o wspólnej produkcji, zakupie lub sprzedaży czy też standaryzacji mogą być również zgodne z prawem.

Mniejsze firmy mogą uzyskać zezwolenie na współpracę, jeżeli ułatwia im to konkurowanie z dużymi przedsiębiorstwami.

## Nadużywanie pozycji dominującej

Przedsiębiorstwo, którego pozycja na danym rynku jest bardzo silna, może ograniczać konkurencję. Pozycja dominująca sama w sobie nie prowadzi do zakłócenia konkurencji, jeżeli jednak przedsiębiorstwo wykorzystuje swoją siłę do wyeliminowania konkurencji, może to zostać uznane za nadużycie. Tego rodzaju nadużyć zakazuje art. 102 TFUE.

## Na czym polega nadużywanie pozycji dominującej?

Kiedy firma z dużymi udziałami w danym rynku próbuje pozbyć się konkurentów z tego rynku, jej działania mogą zostać uznane za nadużywanie pozycji dominującej. Działania takie prowadzą do wzrostu cen lub ograniczenia oferty dla konsumentów.

W kontaktach z mniejszymi firmami duże przedsiębiorstwa nie mogą wykorzystywać swojej pozycji do narzucania warunków, które utrudniłyby ich dostawcom lub klientom współpracę z konkurencją.

Inne przykłady nadużywania pozycji dominującej to:

- narzucanie wygórowanych cen,
- sprzedaż po sztucznie zaniżonych cenach w celu wyrządzenia szkód konkurentom lub nawet wykluczenia ich z rynku,
- zmuszanie konsumentów do kupowania produktu w sposób sztuczny powiązanego z innym, bardziej popularnym produktem, a tym samym wypieranie z rynku innych produktów i zakłócanie konkurencji,
- odmawianie obsługi niektórych konsumentów lub oferowanie specjalnych zniżek konsumentom, którzy zaopatrują się wyłącznie lub niemal wyłącznie w przedsiębiorstwie dominującym,
- uzależnianie sprzedaży jednego produktu od sprzedaży innego.



© iStockphoto/Strabin

*Porozumienia między firmami mogą czasami ograniczać konkurencję.*

## Czy Komisja może prowadzić dochodzenia?

Od 1962 r. Komisja jest uprawniona do prowadzenia dochodzeń w sprawie praktyk potencjalnie zakłócających konkurencję. Oznacza to między innymi, że jeśli Komisja zdecyduje się przeprowadzić inspekcję, jej urzędnicy mają prawo:

- wejść do budynków firmy, na teren jej zakładów oraz do firmowych środków transportu,
- skontrolować księgi firmy i inne formy zapisu prowadzonej działalności,
- pobrać lub uzyskać w dowolnej postaci kopie lub wyciągi z tych ksiąg i innych form zapisu działalności,
- opieczętować wszelkie pomieszczenia firmy oraz księgi i inne formy zapisu działalności na czas i w zakresie koniecznym do przeprowadzenia inspekcji,
- poprosić wybranego przez siebie przedstawiciela firmy lub członka personelu o wyjaśnienia odnośnie do faktów lub dokumentów dotyczących sprawy i celu inspekcji oraz nagrać udzielone odpowiedzi.

## Pomoc państwa

Czasami rządy wydają pieniądze z budżetu państwa na pomoc dla lokalnego przemysłu lub konkretnych firm, co daje tym ostatnim nieuzasadnioną przewagę nad konkurentami, a zatem prowadzi do zakłócenia konkurencji i wymiany handlowej. Tego rodzaju praktyk zakazuje art. 107 TFUE.

Na mocy art. 108 TFUE do zadań Komisji należy zapobieganie tego rodzaju sytuacjom – Komisja może zezwolić na pomoc państwa wyłącznie, jeżeli leży ona w szerszej pojętym interesie publicznym, czyli ma przynieść korzyści społeczeństwu lub całej gospodarce.

W maju 2012 r. Komisja rozpoczęła prace nad nowymi zasadami, które ułatwią państwom członkowskim korzystanie z narzędzia, jakim jest pomoc państwa, aby zaradzić nieprawidłowościom w funkcjonowaniu rynku i realizować cele leżące we wspólnym interesie europejskich społeczeństw. Komisja zamierza również skupić się na sprawach, które mają największy wpływ na rynek wewnętrzny, oraz na uproszczeniu przepisów i przyspieszeniu procesu podejmowania decyzji.

### Jak Komisja Europejska decyduje o tym, czy pomoc państwa jest zgodna z przepisami?

W pierwszej kolejności Komisja musi znaleźć odpowiedź na następujące pytania:

- Czy organy państwowe udzieliły wsparcia, na przykład w formie dotacji, ulgi w spłacie odsetek lub ulgi podatkowej, gwarancji, udziałów w przedsiębiorstwach bądź też udostępnienia towarów i usług na preferencyjnych warunkach?
- Czy wsparcie może wpłynąć na wymianę handlową między krajami UE?
- Czy wsparcie ma charakter wybiórczy – czy umożliwia uzyskanie korzyści tylko niektórym przedsiębiorstwom lub gałęziom przemysłu bądź też jest ograniczone do

określonych regionów? Przykładowo ogólne instrumenty podatkowe oraz przepisy dotyczące zatrudnienia nie mają charakteru wybiórczego, ponieważ stosują się do wszystkich.

- Czy doszło do zakłócenia konkurencji lub czy może do niego dojść w przyszłości?

Jeśli odpowiedź na powyższe pytania jest twierdząca, Komisja musi wstrzymać udzielanie takiego wsparcia, chyba że zostanie udowodnione, że jest ono zgodne ze wspólnym rynkiem.

### Wyjątki

Dopuszcza się jednak pewne wyjątki od stosowanych reguł. Pomoc państwa jest dozwolona, jeżeli istnieje realna szansa na to, że firma przeżywająca trudności – lub nowo powstała – dzięki tej pomocy zacznie osiągać zyski, i jeżeli udzielenie jej wsparcia leży w interesie UE (np. ochrona istniejących miejsc pracy lub tworzenie nowych).

Najważniejsze jest jednak to, czy pomoc państwa przyniesie korzyści konsumentom i czy nie zaszkodzi innym firmom. Komisja często zezwala na udzielenie pomocy na badania naukowe i innowacje oraz rozwój regionalny i działalność małych przedsiębiorstw, ponieważ pomoc taka służy realizacji głównych celów UE.

### Na czym polega nadzór nad pomocą państwa?

Rządy państw UE mają obowiązek zgłaszać Komisji Europejskiej planowane dotacje i inne formy pomocy przed ich udzieleniem. Około 85 proc. wszystkich przypadków zgłoszonej pomocy państwa Komisja zatwierdza już po wstępnej ocenie.

W przypadkach spornych, gdy wymagane jest formalne postępowanie, jest ono ogłaszane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* oraz w internetowym rejestrze spraw dotyczących pomocy państwa, który prowadzi Komisja Europejska. Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi – przed podjęciem ostatecznej decyzji Komisja uwzględni wszelkie aspekty sprawy.

Komisja Europejska bada również przypadki wsparcia, które nie zostały oficjalnie zgłoszone, lecz o których dowiedziała się w następstwie własnego dochodzenia, skarg przedsiębiorstw lub osób prywatnych bądź z doniesień medialnych. Jeżeli Komisja uzna wsparcie za niezgodne z prawem UE i zasadami uczciwej konkurencji, nakazuje władzom zaprzestanie jego udzielania oraz odzyskanie wszelkiej wypłaconej już pomocy.

Statystyki dotyczące łącznych kwot i rodzajów wsparcia udzielanego przez każde państwo UE przedstawiane są w formie tzw. tabeli wyników w dziedzinie pomocy państwa.

Wynika z niej, że większość wsparcia, które wcześniej otrzymywały poszczególne przedsiębiorstwa lub branże, teraz jest przeznaczana na działania leżące we wspólnym interesie UE. Powinno to pomóc w zwiększeniu konkurencyjności gospodarki europejskiej na rynku światowym.



*Kontrola pomocy państwa służy temu, by interwencje rządów nie zakłócały konkurencji i wymiany handlowej w UE.*

## Połączenia przedsiębiorstw

Ważnym unijnym aktem prawnym regulującym jeden z obszarów polityki konkurencji jest rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw. Rozporządzenie to, które powstało w 1990 r., ustanawia system, w ramach którego Komisja Europejska ma prawo zakazać połączenia firm lub nabycia firmy, jeśli wiązałoby się to z ryzykiem poważnego ograniczenia konkurencji na rynku.

Główne przepisy umożliwiające Komisji podejmowanie decyzji w tego rodzaju sprawach zostały określone we wspomnianym rozporządzeniu oraz w powiązanim z nim rozporządzeniu wykonawczym. Rozporządzenie w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw zawiera podstawowe zasady oceny połączeń, natomiast rozporządzenie wykonawcze dotyczy kwestii proceduralnych (powiadomienia, terminy, prawo do złożenia ustnych wyjaśnień).

Łączenie działalności może umożliwić przedsiębiorstwom bardziej efektywne opracowywanie nowych produktów czy też redukcję kosztów produkcji lub dystrybucji. Dzięki zwiększonej efektywności rynek staje się bardziej konkurencyjny, a konsumenci odnoszą korzyści – mają do wyboru produkty o wyższej jakości po rozsądniejszych cenach.

Niemniej jednak niektóre połączenia mogą ograniczać konkurencję, na przykład poprzez utworzenie przedsiębiorstwa dominującego lub wzmocnienie jego pozycji. Sytuacja taka jest często niekorzystna dla konsumentów, gdyż może skutkować wyższymi cenami, ograniczeniem wyboru czy też mniejszą innowacyjnością.

Przed połączeniem się z inną firmą lub stworzeniem innego rodzaju ugrupowania duże przedsiębiorstwa o zasięgu międzynarodowym muszą zwrócić się do Komisji o zezwolenie, przedstawiając jej informacje potrzebne do podjęcia decyzji.

Organy ds. konkurencji czuwają nad tym, by czasowe lub stałe połączenia dwóch lub kilku firm nie zaburzały równowagi

rynkowej w sposób mogący zakłócić konkurencję lub prowadzić do powstania pozycji dominującej, której firmy te mogłyby nadużyć.

### Dlaczego połączenia przedsiębiorstw muszą być zatwierdzane na poziomie UE?

Umożliwia to firmom prowadzącym działalność w więcej niż jednym kraju UE uzyskanie zezwolenia na połączenie, które będzie ważne w całej Europie.

### Jakiego rodzaju połączenia bada Komisja Europejska?

Komisja bada połączenia z udziałem przedsiębiorstw, których obroty przekraczają określone progi. Poniżej tych progów połączenia mogą być oceniane przez krajowe organy ds. konkurencji.

Zasady te stosują się do wszystkich połączeń – bez względu na to, w którym zakątku świata łączące się firmy mają swoją siedzibę statutową, siedzibę zarządu, zakłady lub gdzie jeszcze prowadzą działalność – ponieważ nawet połączenia między przedsiębiorstwami z siedzibą poza UE mogą mieć negatywny wpływ na rynek unijny, jeśli prowadzą one na nim działalność.

Komisja może również przejąć sprawę konkretnego połączenia na prośbę łączących się firm lub organu ds. konkurencji. Może się też zdarzyć, że Komisja sama odeśle sprawę do krajowego organu ds. konkurencji.

### Kiedy zakazuje się połączenia, a kiedy wyraża na nie zgodę?

Zgłoszone połączenie może na przykład zostać zakazane, jeżeli łączące się strony są głównymi konkurentami lub jeżeli połączenie osłabiłoby w znacznym stopniu lub ograniczyłoby konkurencję na rynku unijnym, zwłaszcza wskutek utworzenia przedsiębiorstwa dominującego lub wzmocnienia jego pozycji.

W praktyce jednak Komisja Europejska rzadko blokuje połączenia. Jeżeli sprawa jest bardziej problematyczna, Komisja może narzucić wiążące prawnie warunki lub wymogi dotyczące środków zaradczych. Mają one zapobiec zakłóceniu konkurencji na rynku po sfinalizowaniu połączenia. Firmy mogą się na przykład zobowiązać do sprzedaży części połączonego przedsiębiorstwa lub wydania licencji na technologię innym podmiotom na rynku. Jeżeli Komisja uzna, że w ten sposób przedsiębiorstwa utrzymają lub przywrócą konkurencję na rynku, warunkowo zatwierdza połączenie i kontroluje, czy po połączeniu wypełniają swoje zobowiązania. Jeżeli tego nie robią, Komisja ma prawo interweniować.

Jeśli po zbadaniu sprawy Komisja uzna, że połączenie nie będzie skutkowało ograniczeniem konkurencji, zatwierdza je bezwarunkowo.

© Shutterstock/Sommthink



*UE bada zgłoszone połączenia przedsiębiorstw, aby zapobiec szkodliwemu wpływowi na konkurencję.*



## Liberalizacja

W niektórych krajach usługi w takich ważnych dziedzinach, jak energetyka, telekomunikacja, transport, gospodarka wodna i poczta, wciąż kontroluje państwo, a nie przedsiębiorstwa prywatne. Rządy krajów UE mogą powierzyć świadczenie konkretnych usług użyteczności publicznej prywatnej firmie, nakładając na nią tym samym pewne obowiązki, ale i przyznając jej specjalne uprawnienia i prawo do odszkodowania finansowego. Tego rodzaju przywileje muszą być jednak zgodne z zasadami pomocy państwa.

W przypadku liberalizacji rynku tego rodzaju usług, czyli otwarcia go na konkurencję, Komisja bada, czy usługi te nadal są dostępne dla wszystkich, nawet w zakątkach kraju, w których nie przynoszą zysków. Ważne jest również dopilnowanie, aby przedsiębiorstwo, które przed liberalizacją miało monopol na danym rynku, po liberalizacji nie zachowało niesprawiedliwych przywilejów.

### Jakie korzyści płyną z liberalizacji?

Liberalizacja rynków przynosi wiele korzyści.

Konsumenci mogą wybierać z szerokiej oferty dostawców usług i produktów. Na przykład w przemyśle kolejowym, energetycznym i gazowym operatorzy mają obowiązek udzielać konkurentom sprawiedliwego dostępu do swoich sieci. W branżach tych monitorowanie sprawiedliwego dostępu wszystkich dostawców usług do sieci ma zasadnicze znaczenie, gdyż dzięki temu:

- konsumenci mogą wybrać dostawcę oferującego najlepsze usługi,
- czerpią oni również korzyści z niższych cen i nowych usług, które są zwykle bardziej wydajne i przyjazne klientom niż dotychczas,
- gospodarki poszczególnych krajów stają się bardziej konkurencyjne.

### Czy na rynku otwartym na konkurencję można zapewnić odpowiednią jakość usług publicznych?

Tak, pod warunkiem że istnieją regulacje gwarantujące ciągłość świadczenia usług publicznych i chroniące interesy konsumentów.

Komisja Europejska zawsze bierze pod uwagę szczególne obowiązki, które spoczywają na podmiotach korzystających z „praw monopolu”. Zapewnia to sprawiedliwą konkurencję bez stwarzania utrudnień dostawcy finansowanemu przez państwo, który ma obowiązek świadczyć usługi w interesie publicznym, nawet gdy nie jest to rentowne.



*Konsumenci mogą wybierać spośród wielu różnych dostawców energii w Europie.*

W szczególnych okolicznościach Komisja może zgodzić się na to, aby dana firma uzyskała lub zachowała pozycję monopolisty – na przykład w przypadku wyjątkowo kosztownej infrastruktury (tzw. monopole naturalne) lub konieczności zagwarantowania usługi użyteczności publicznej. Niemniej jednak:

- monopolisci muszą wykazać, że traktują inne firmy w uczciwy sposób,
- infrastruktura monopolii naturalnych musi zostać udostępniona wszystkim użytkownikom,
- przychodów uzyskanych z tytułu świadczenia usług użyteczności publicznej nie można przeznaczać na dotowanie działalności komercyjnej, co mogłoby umożliwić stosowanie cen niższych od cen konkurentów.

### Czy liberalizacja jest korzystna dla konsumentów?

Tak, ale upływa trochę czasu, zanim konsumenci odczują korzyści z liberalizacji.

Na dwóch rynkach, które jako pierwsze otwarto na konkurencję (transport lotniczy i usługi telekomunikacyjne), średnie ceny znacząco spadły. Zmiana taka nie nastąpiła jeszcze w przypadku rynków, które otwarto na konkurencję później lub których nie otwarto wcale (takich jak rynki energii elektrycznej, gazu, transportu kolejowego i usług pocztowych), gdzie ceny pozostały na niezmiennym poziomie lub nawet wzrosły.

Może to wynikać z czynników właściwych dla danego sektora, na przykład ceny gazu są ściśle związane z cenami ropy naftowej. Ogólnie jednak w sektorach bardziej otwartych na konkurencję konsumenci dużo częściej płacą niższe ceny.

## Jakie są konsekwencje?

Komisja bada, czy firmy naruszają lub mogłyby naruszać przepisy chroniące konkurencję. Oznacza to, że w praktyce może podjąć działania po stwierdzeniu naruszenia lub zanim do niego dojdzie, aby ochronić w ten sposób konkurencyjny rynek. W następstwie dochodzeń Komisja może, w zależności od sytuacji, zakazać niektórych praktyk, zażądać działań naprawczych lub nałożyć grzywnę. A zatem Komisja ma zarówno karać naruszenia zasad konkurencji w UE, jak i im zapobiegać.

Unijne przepisy dotyczące konkurencji są bezpośrednio stosowane we wszystkich krajach UE. Krajowe organy ds. konkurencji mogą stosować przepisy UE podobnie jak przepisy prawa krajowego.

Komisja może podjąć działania dopiero, gdy praktyki szkodzące konkurencji mają wpływ na wymianę handlową między krajami UE. Komisja ma szerokie uprawnienia w zakresie egzekwowania przepisów z dziedziny konkurencji, które przyznały jej państwa członkowskie UE na mocy traktatów. Decyzje Komisji są prawnie wiążące zarówno dla przedsiębiorstw, jak i organów krajowych, które dopuszczają się naruszenia przepisów. Można się jednak od nich odwołać przed Sądem Unii Europejskiej lub wyżej (w kwestiach prawnych) – przed Trybunałem Sprawiedliwości. Firmy i rządy krajów UE regularnie składają odwołania od decyzji Komisji i czasami wygrywają tego rodzaju sprawy.

## Jakie są efekty decyzji Komisji?

Szacuje się, że w 2012 r. konsumenci zaoszczędzili kwotę rzędu 1,35–2,00 mld euro dzięki samym tylko decyzjom Komisji zakazującym karteli.

Pieniądze uzyskane z grzywien nie wpływają do budżetu ogólnego UE, tylko są odliczane od składek, które państwa członkowskie muszą wpłacić do wcześniej uzgodnionego budżetu.

W dłuższym czasie decyzje Komisji przyniosły europejskim konsumentom różnorakie korzyści.

Jedną z głośniejszych spraw Komisji Europejskiej przeciwko nadużyciu pozycji dominującej była sprawa przeciwko amerykańskiemu gigantowi komputerowemu – spółce Microsoft. Firma została ukarana grzywną za sprzedawanie różnych programów komputerowych w pakietach, a nie osobno. Komisja doszła do wniosku, że tą metodą Microsoft pozbawia konsumentów możliwości wyboru, utrzymuje ceny na zawyżonym poziomie i ogranicza innowacyjność w sektorze programów komputerowych.

W 2012 r. Komisja ukarała grzywnami producentów monitorów kineskopowych do komputerów i odbiorników telewizyjnych za trwające od dwudziestu lat kartele. W latach

2001–2006 azjatyccy producenci ekranów LCD utworzyli kartel, w ramach którego ustalali ceny i przekazywali sobie zastrzeżone informacje na temat dużych ekranów do telewizorów i komputerów. Kartel ten wywierał bezpośredni wpływ na sytuację europejskich konsumentów, jako że większość ciekłokrystalicznych ekranów telewizorów, monitorów komputerowych i notebooków produkowana jest właśnie w Azji.

W 2006 r., a potem również w 2012 r. tani przewoźnik lotniczy Ryanair powiadomił Komisję o zamiarze przejęcia krajowego przewoźnika irlandzkiego Aer Lingus. Komisja zbadała potencjalny wpływ transakcji na konkurencję i konsumentów, zwłaszcza na ponad 14 mln pasażerów podróżujących co roku do Irlandii i z powrotem. W wyniku połączenia obu linii lotniczych powstałoby przedsiębiorstwo posiadające monopol lub pozycję dominującą na wielu trasach do Irlandii i z powrotem, co skutkowałoby mniejszym wyborem dla konsumentów i prawdopodobnie podwyższeniem cen.

## Odpowiedź na kryzys finansowy

Komisja czuwa nad tym, by krajowe strategie opanowania kryzysu nie zakłócały konkurencji, lecz raczej uwzględniały szerszy kontekst europejski.

Przepisy dotyczące pomocy państwa mają powstrzymać rządy od wzajemnego prześcigania się w kosztownym wyścigu polegającym na dotowaniu swoich przedsiębiorstw, co stawia w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstwa w dobrej kondycji.

Aby rządy mogły jednak podejmować działania zmierzające do rozwiązania problemów w sektorze finansowym, Komisja przyjęła specjalne przepisy przejściowe dotyczące wsparcia na rzecz banków.

Zgodnie z tymi zasadami banki nie mogą przyjąć środków publicznych, jeśli nie podejmą własnych działań, aby rozwiązać swoje problemy.

Aby zapewnić rządów państw UE margines swobody w radzeniu sobie ze skutkami mniejszej dostępności kredytów, Komisja Europejska wprowadziła tymczasowe zasady, które mają zastosowanie do firm innych niż banki. Zgodnie z tymi zasadami rządy mogą stosować takie środki, jak:

- ułatwienie firmom dostępu do finansowania,
- gwarancje państwowe na kredyty na preferencyjnych warunkach,
- ubezpieczenie kredytów eksportowych,
- pożyczki dotowane (zwłaszcza na produkty ekologiczne).

## Jak złożyć skargę

### Co możemy zrobić, jeżeli podejrzewamy, że działania firm ograniczają konkurencję?

Może się zdarzyć, że będziemy świadkami praktyk, które naszym zdaniem mogą ograniczać konkurencję. Na przykład czasem niektóre firmy odmawiają przyjęcia zamówień od konsumentów z innych państw członkowskich. Odmowa taka może świadczyć o nielegalnych praktykach ograniczających konkurencję, o czym możemy powiadomić organ ds. konkurencji.

#### ► Krok 1: Który organ ds. konkurencji należy powiadomić?

Krajowy organ ds. konkurencji – jeśli praktyki, które zwróciły naszą uwagę, ograniczają się do kraju lub regionu, gdzie mieszkamy, lub są stosowane w najwyżej trzech państwach członkowskich. Wszystkie krajowe organy ds. konkurencji stosują dziś te same zasady ochrony konkurencji co Komisja Europejska, a często na miejscu łatwiej im zbadać sytuację.

Komisję Europejską powinniśmy powiadomić, jeśli mamy powody, by sądzić, że sprawa dotyczy więcej niż trzech państw członkowskich.

Jeśli nie jesteśmy pewni skali problemu, powinniśmy skontaktować się z krajowym organem ds. konkurencji lub z Komisją Europejską. Instytucje te współpracują ze sobą i mogą wspólnie zdecydować, która z nich zajmie się sprawą, jeśli zajdzie taka potrzeba.

#### ► Krok 2A: Powiadomienie krajowego organu ds. konkurencji

Krajowe organy ds. konkurencji w państwach członkowskich mogą uzyskiwać od firm informacje i podejmować działania zaradcze, jeśli uznają, że doszło do naruszenia przepisów unijnego prawa ochrony konkurencji.

Uwaga: procedury stosowane przez organy krajowe podlegają prawu krajowemu i mogą się różnić w zależności od państwa członkowskiego. Dlatego przed nawiązaniem kontaktu z krajowym organem ds. konkurencji warto zajrzeć na jego stronę internetową lub zwrócić się do niego z pytaniem, jak najlepiej zgłosić problem.

Krajowe organy ds. konkurencji:  
[http://ec.europa.eu/competition/nca/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/nca/index_en.html)



*Za telewizory płacimy mniej, odkąd UE rozbiła kartele, w ramach których firmy ustalały wspólnie wysokie ceny.*

## ► Krok 2B: Powiadomienie Komisji Europejskiej

Podejrzane praktyki można zgłaszać Komisji Europejskiej pocztą elektroniczną ([comp-market-information@ec.europa.eu](mailto:comp-market-information@ec.europa.eu)) lub pisząc na adres:

European Commission  
Directorate-General for Competition  
Antitrust Registry  
B-1049 Brussels  
Belgia

Należy podać swoje imię i nazwisko oraz adres, określić firmy i produkty, których dotyczy sprawa, oraz jasno opisać praktyki, które zwróciły naszą uwagę. Takie zgłoszenie ułatwi Komisji Europejskiej rozpoznanie problemów na rynku i może stanowić punkt wyjścia do wszczęcia dochodzenia.

## Złożenie formalnej skargi do Komisji Europejskiej

Jeżeli praktyki, które naszym zdaniem ograniczają konkurencję, dotyczą nas bezpośrednio i jesteśmy w stanie dostarczyć Komisji Europejskiej szczegółowych informacji, możemy również złożyć formalną skargę. W takim przypadku musimy spełnić określone wymogi prawne, które szczegółowo wyjaśniono w obwieszczeniu Komisji w sprawie rozpatrywania skarg.

## Powiadomienie stowarzyszenia konsumentów

Jako konsumenci możemy również powiadomić o swoich spostrzeżeniach stowarzyszenie konsumentów. Następnie stowarzyszenie konsumentów może zdecydować o zebraniu informacji uzyskanych od różnych konsumentów i złożeniu formalnej skargi do Komisji Europejskiej.

Stowarzyszenia konsumentów w poszczególnych państwach członkowskich:

[http://ec.europa.eu/consumers/cons\\_org/associations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/cons_org/associations/index_en.htm)

## Więcej informacji

Więcej informacji na temat polityki konkurencji UE i obowiązujących przepisów można znaleźć na stronach poświęconych konkurencji w portalu Europa ([http://ec.europa.eu/competition/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/index_en.html)). Znajdziemy tu także informacje na temat połączeń przedsiębiorstw zgłoszonych Komisji, pełny tekst decyzji chroniących konkurencję w obszarach przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej, połączeń przedsiębiorstw oraz pomocy państwa, jak również najnowszy biuletyn poświęcony polityce ochrony konkurencji.

Wymienione poniżej publikacje są dostępne w wersji papierowej, ale mogą też zostać bezpłatnie pobrane z portalu Europa.

- **Roczne sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji:** <http://ec.europa.eu/competition/publications/index.html>
- **Informacje na temat połączeń przedsiębiorstw zgłoszonych Komisji, formalne decyzje Komisji Europejskiej w sprawach dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję i nadużywaniu pozycji dominującej, połączeń przedsiębiorstw i pomocy państwa, jak również odniesienia do przepisów, na mocy których wydawane są te decyzje, są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*:**  
<http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do>
- **Działania Komisji Europejskiej w dziedzinie ochrony konkurencji omówiono też w *Sprawozdaniu ogólnym z działalności Unii Europejskiej*:** [http://europa.eu/generalreport/index\\_pl.htm](http://europa.eu/generalreport/index_pl.htm)
- **Na pytania na temat Unii Europejskiej odpowie serwis Europe Direct:** 00 800 6 7 8 9 10 11  
<http://europedirect.europa.eu>

