

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji:
„Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2007”**

COM(2008) 368 wersja ostateczna

(2009/C 228/07)

Dnia 16 czerwca 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania Komisji: „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2007”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 marca 2009 r. Sprawozdawcą był Paulo BARROS VALE.

Na 452. sesji plenarnej w dniach 24-25 marca 2009 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny co roku dokonuje oceny sprawozdania Komisji dotyczącego polityki konkurencji. W tym kontekście przedstawił szereg uwag i wniosków, które często spotykały się z zainteresowaniem władz i które doprowadziły do wprowadzenia dostosowań uznawanych ogólnie przez Komitet za pozytywne, zarówno w odniesieniu do priorytetów i instrumentów stosowanych w ramach tej polityki, jak i samych środków, które zostały wykorzystane i dzięki którym podniosła się skuteczność. Dostosowania te Komitet przyjmuje z zadowoleniem.

1.1.1 Należy zwrócić uwagę na zwłokę, z jaką opinia ta jest opracowywana w stosunku do omawianego roku (2007 r.). W związku z tym na analizę wpłynął nie tylko czas, który do tej pory upłynął, ale także zupełnie nietypowa sytuacja, która ma obecnie miejsce i której nie można zignorować.

1.2 EKES jest jednak zdania, że należy rozwijać politykę konkurencji na nowych płaszczyznach wykraczających poza ramy tradycyjnego podejścia, ważnego, lecz stosunkowo ograniczającego, które przyświecało dotychczas tej polityce. Już wcześniej Komitet miał okazję zaproponować, aby Komisja zaangażowała się w rozwijanie działań w nowych dziedzinach, która to konieczność w świetle obecnej złożonej i trudnej koniunktury staje się coraz to bardziej odczuwalna nie tylko ze względu na sytuację gospodarczą, lecz także biorąc pod uwagę wnioski, które wszystkie osoby zajmujące odpowiedzialne stanowiska powinny wyciągnąć z popełnionych błędów, a przede wszystkim z zaniedbań, które doprowadziły do obecnego stanu rzeczy.

1.3 Niedostatki w stanowieniu prawa lub kontrolowaniu (a nawet w niektórych przypadkach opieszałość w tej dziedzinie) w strategicznych sektorach doprowadziły nie tylko do zachwiania równowagi i do powstania niedopuszczalnych zagrożeń systemowych, lecz także do naruszenia funkcjonowania zdrowej konkurencji i chroniły sprawców wykroczeń, co przyniosło ogromne szkody całemu społeczeństwu. Polityka

konkurencji będzie musiała zająć się tym problemem, aby uniknąć olbrzymich kosztów, jakie większość przedsiębiorstw i obywateli będzie musiała ponieść ze względu na „brak konkurencji”, będący dziełem niektórych osób, których ambicji nie pokroмиły wadliwe systemy ochrony rynku, ze szczególnym wskazaniem na rynki finansowe, które determinują sytuację na pozostałych rynkach.

1.4 Na innej płaszczyźnie, czego również w przeszłości domagał się EKES, należy zastanowić się, jak doprowadzić do lepszego sprzężenia (i stworzenia wspólnych instrumentów) z innymi politykami unijnymi, które zapobiegają nieuczciwej konkurencji wewnętrznej, związanej z różnicami w rozmiarach, lokalizacji i otoczeniu podatkowym przedsiębiorstw. Na płaszczyźnie zewnętrznej UE musi zagwarantować, że państwa trzecie nie będą czerpać sztucznych korzyści z nieprzestrzegania międzynarodowych norm w zakresie handlu, najważniejszych konwencji MOP dotyczących swobód związkowych i prawa pracy, w tym pracy dzieci oraz niehumanitarnych warunków pracy, a także podstawowych norm ochrony środowiska. Unia Europejska powinna również stanowczo egzekwować normy WTO zakazujące stosowania przez rządy subsydiów wywozowych lub innych strategii rządowych, które zakłócają konkurencję i pozbawiają przedsiębiorstwa unijne dostępu do rynku.

1.5 W porównaniu z dokumentem z 2006 r. sprawozdanie z 2007 r. porusza kwestię dwóch dodatkowych instrumentów polityki konkurencji (środki państwowe i rola polityki konkurencji w szerszym kontekście ramowych zasad polityki), co stanowi, biorąc pod uwagę wzmocnienie tej zasadniczej dziedziny polityki wspólnotowej, jeden z najbardziej pozytywnych aspektów wykonanej pracy.

1.6 Jeśli chodzi o stosowanie zasad dotyczących kontroli pomocy państwa, sprawozdanie przedstawia intensywne starania Komisji, co wskazuje na ogromne znaczenie, jakiego nabrała ta kwestia w 2007 r.

1.7 Co się tyczy „roli polityki konkurencji w szerszym kontekście ramowych zasad polityki”, Komitet z zadowoleniem odnotowuje troskę Komisji w tej kwestii, lecz jest zdania, że temat ten powinien zostać bardziej rozwinięty, aby wyjaśnić sposoby lub środki pogłębiania polityki konkurencji w ramach strategii lizbońskiej. Na płaszczyźnie odnoszących rynków sektorowych należałoby wyjaśnić kwestię środków do wdrażania, instrumentów do wykorzystania i celów do osiągnięcia.

1.8 W obliczu znaczenia, jakiego nabrała kwestia liberalizacji rynków energii, informacje zawarte w sprawozdaniu dotyczącym tej sprawy wydają się niewystarczające. Również w odniesieniu do zasad antytrustowych, które stanowią przedmiot szczegółowej prezentacji wspomnianych praktyk, cele do osiągnięcia w ramach trzeciego pakietu liberalizacyjnego wymagają obszerniejszego omówienia.

1.9 Jeśli chodzi o usługi finansowe, w sprawozdaniu poruszono problem kart płatniczych, zaznaczając, że sektor ten wykazuje niezwykle wysoki stopień koncentracji i jest źródłem problemów związanych z konkurencją. Mimo to nie wspomniano o żadnych środkach prowadzących do ich rozwiązania. Pominięto również kwestię nadzoru bankowego i kontroli norm ostrożnościowych przez właściwe instytucje, choć jest to jedna z najważniejszych kwestii, która może doprowadzić do braku konkurencji, co może na wiele sposobów wpłynąć na różne podmioty rynkowe. EKES wyraża w związku z tym znaczne zaniepokojenie, zwłaszcza udziałem państw w instytucjach finansowych, co w większości przypadków było ostatnio niezbyt jasne.

1.10 EKES pragnie ponadto zaznaczyć, że wolałby, aby przedstawiane co roku przez Komisję sprawozdanie mniej przypominało wykaz realizacji (przez co często stanowi spis osiągnięć i zwycięstw), a bardziej dokument, w którym w jaśniejszy sposób przedstawiono by jednocześnie pozytywne zmiany (które przyjmujemy z zadowoleniem), dostrzeżone trudności i przeszkody oraz propozycje sposobów ich pokonania i postępów w kierunku nowych norm w ramach polityki konkurencji.

2. Treść sprawozdania za rok 2007

2.1 Jeśli chodzi o **instrumenty polityki konkurencji** sprawozdanie przedstawia, jak co roku, dla każdego z nich wytyczne, jakimi kierowała się Komisja, podejmując działania w omawianym okresie:

— Jeśli chodzi o **porozumienia, uzgodnione decyzje i praktyki ograniczające konkurencję oraz nadużywanie pozycji dominującej**: zachęcano do podejmowania skuteczniejszych działań mających na celu ich zwalczanie poprzez tworzenie zachęt dla uczestników rynku do informowania o takich praktykach. Zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego, Komisja opracowała białą księgę zawierającą

szczegółowe wnioski mające zapewnić większą skuteczność roszczeń o naprawienie szkód wynikłych z naruszenia prawa ochrony konkurencji. Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje z rządami, urzędnikami wymiaru sprawiedliwości oraz przedstawicielami różnych sektorów, których dotyczy ten problem.

— **Wykrywanie karteli, prowadzenie postępowań wyjaśniających i nakładanie sankcji** stanowi oddzielne zagadnienie, które zasługuje na szczególną uwagę. 41 przedsiębiorstw musiało zapłacić grzywny (taka sama liczba jak w 2006 r.) o łącznej wysokości 3 334 mln euro (w porównaniu z 1 846 mln w poprzednim roku).

— W dziedzinie **środków państwowych** Komisja zamknęła postępowanie o naruszenie przepisów przez Republikę Czeską, która ograniczyła prawo czeskiej agencji ds. konkurencji do stosowania reguł konkurencji w sektorze łączności elektronicznej. Ponadto przyjęto decyzję opartą na rozporządzeniu w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, w której oświadczono, że hiszpański organ regulujący sektor energetyczny naruszył przepisy powyższego rozporządzenia.

— W zakresie **kontroli połączeń** Komisja przyjęła skonsolidowane obwieszczenie dotyczące zagadnień konkurencji, jak również wytyczne w sprawie oceny połączeń niehoryzontalnych oraz rozpoczęła konsultacje społeczne dotyczące środków zaradczych.

— **Kontrola pomocy państwa** również stała się przedmiotem troski Komisji, która przyjęła nową metodę ustalania stóp referencyjnych; rozpoczęła konsultacje w sprawie projektu rozporządzenia w sprawie wyłączeń („GBER”) w dziedzinie pomocy państwa oraz procedurę przeglądu komunikatu w sprawie pomocy państwa w formie gwarancji.

— Co się tyczy **roli polityki konkurencji w szerszym kontekście ramowych zasad polityki**, Komisja dokonała kolejnego przeglądu strategii lizbońskiej pod kątem pełniejszego włączenia pakietu dotyczącego konkurencji w celu zwiększenia nadzoru nad rynkiem w poszczególnych sektorach.

2.2 W odniesieniu do sektorów sprawozdanie za rok 2007 obejmuje najtrafniejsze działania zrealizowane w ważnych dziedzinach gospodarki, takich jak:

— **Energia**, w odniesieniu do której Komisja wystąpiła z wnioskiem w sprawie trzeciego pakietu liberalizacji w sektorze energii elektrycznej i gazu. W dziedzinie zasad antytrustowych Komisja skupiła uwagę na sprawach dotyczących zamykania dostępu do rynku oraz zмовы (podziału rynku).

— **Usługi finansowe**, w odniesieniu do których Komisja opublikowała sprawozdania końcowe z badań sektorowych dotyczących europejskich rynków bankowości detalicznej oraz ubezpieczeń gospodarczych.

— **Łączność elektroniczna**, której obowiązujące zasady ramowe przyczyniły się do zwiększenia konkurencji na rynkach łączności. Komisja zaleciła, aby zmniejszyć liczbę rynków podlegających regulacji *ex ante* oraz wystąpiła z wnioskiem rozporządzenia w sprawie roamingu, jak również przyjęła kilka decyzji dotyczących dofinansowania przez państwo wprowadzania szerokopasmowego dostępu do Internetu.

— **Technologie informatyczne**, to dziedzina, w ramach której nadal toczą się postępowania wobec spółek Microsoft, AMD i Rambus.

— **Media**, w odniesieniu do których Komisja kontynuowała nadzór nad przechodzeniem z nadawania analogowego na nadawanie cyfrowe i przyznała priorytetowe miejsce zapewnianiu otwartego i przejrzystego dostępu do programów o największej oglądalności.

— **Sektor motoryzacyjny**, w którym rozporządzenie o grupowym wyłączeniu pojazdów mechanicznych prowadzi do zwiększenia konkurencji między markami.

— **Transport**, w odniesieniu do którego dążeniem Komisji było zapewnienie, za pośrednictwem polityki konkurencji, sprawnego funkcjonowania rynków, na których liberalizacja niedawno się zakończyła.

— **Usługi pocztowe**, w odniesieniu do których Komisja wynegocjowała wniosek w sprawie pełnego otwarcia na konkurencję rynku usług pocztowych w UE.

2.3 Wydaje się, że można wskazać na pewne niespójności i brak jasności w niektórych dziedzinach działań, jak na przykład w odniesieniu do sektora łączności elektronicznej, w przypadku którego niezrozumiała jest ani konieczność wprowadzenia nowego pakietu legislacyjnego, wspomnianego w punkcie 48, ani stawiane w związku z tym cele, gdyż może pojawić się sprzeczność z treścią punktu 44, w którym jest mowa o tym, jak obecnie obowiązujący pakiet legislacyjny pomaga zwiększać konkurencję.

2.4 Również w odniesieniu do technologii informatycznych zauważyć można, że nie wspomniano o wyznaczonych celach

ani o środkach, jakie należy wdrożyć. Wymieniono jedynie postępowania wszczęte w poprzednich latach, lecz pominięto kwestię ustalenia zasad lub strategii polityki oraz środków, jakie należy wdrożyć.

2.5 W tej samej dziedzinie należy też wspomnieć o najnowszej rzeczywistości, którą tworzy Internet, będący forum intensywnej działalności przedsiębiorczej; dziedzina ta nie jest jeszcze do końca uregulowana, i ze względu na brak faktycznej ochrony konsumentów stanowi potencjalnie niewyczerpane źródło praktyk antykonkurencyjnych. Konieczne jest zatem szybkie wprowadzenie zasad regulujących działalność prowadzoną przez internet.

2.6 W odniesieniu do sektora transportowego należy wspomnieć szczególnie i godnie pochwały odwołanie do działań wdrożonych w ramach różnych rodzajów transportu: drogowego, kolejowego towarowego i pasażerskiego, morskiego i lotniczego.

2.7 Co się tyczy usług pocztowych, proces negocjacji wniosku Komisji dotyczącego całkowitego otwarcia unijnych rynków usług pocztowych na konkurencję nie został jasno przedstawiony.

2.8 W sprawozdaniu jasno i szczegółowo opisano funkcjonowanie Europejskiej Sieci Konkurencji, jak również działania krajowych organów ds. konkurencji. Należy zwrócić uwagę na wzmiankę o wzmocnieniu współpracy między członkami Europejskiej Sieci Konkurencji. Również pozytywnym elementem są starania podjęte w omawianym roku w celu zwiększenia zaangażowania w **działania na arenie międzynarodowej oraz we współpracy międzyinstytucjonalną**.

2.9 W kontekście rozszerzenia UE, kraje kandydujące podjęły starania celem rozpowszechnienia reguł konkurencji, a Komisja wprowadziła wymóg, aby kraje te przedstawiły wiarygodne wyniki świadczące o przyjęciu tychże reguł.

3. **Polityka konkurencji nowej generacji oraz szereg problemów, z którymi przy obecnej koniunkturze należy się zmierzyć**

3.1 EKES jest zdania, że musi wykorzystać nadarzającą się okazję, aby przyjąć odmienne od stosowanego w przeszłości podejście do zagadnienia polityki konkurencji, tj. nie ograniczać się do ocen i spostrzeżeń dotyczących dziedzin, które Komisja postanowiła zamieścić w swoim rocznym sprawozdaniu, lecz pójść dalej i zaproponować, aby polityka konkurencji nowej generacji obejmowała również inne dziedziny.

Wobec czego:

3.1.1 Po pierwsze, w dzisiejszym niespokojnym świecie, biorąc pod uwagę zmiany i ostatnie lekcje wyniesione z przyspieszenia procesu globalizacji gospodarczej, polityka konkurencji nowej generacji musi być ściśle związana z nowymi koncepcjami i priorytetami wspólnej europejskiej zewnętrznej polityki handlowej.

3.1.1.1 Wspólna europejska polityka zewnętrzna musi gwarantować, że państwa trzecie nie będą czerpać sztucznych korzyści z liberalizacji wymiany handlowej poprzez nieprzestrzeganie międzynarodowych norm w zakresie handlu i najważniejszych konwencji MOP dotyczących swobód związkowych, a szczególnie pracy dzieci oraz niehumanitarnych warunków pracy, jak również podstawowych norm ochrony środowiska oraz swobody zakładania przedsiębiorstw i ich zrzeszania się, co może prowadzić do dumpingu socjalnego lub ekologicznego. Unia Europejska powinna również stanowczo egzekwować normy WTO zakazujące stosowania przez rządy subsydiów wywozowych lub innych strategii rządowych, które zakłócają konkurencję i pozbawiają przedsiębiorstwa unijne dostępu do rynku, zwłaszcza polityki pieniężnej i kursowej, której jedynym celem jest podtrzymanie sztucznie niskich cen eksportowanych towarów, dalsze ich obniżanie itp.

3.1.1.2 Europa powinna kontynuować wysiłki w celu zapewnienia równych reguł gry w handlu międzynarodowym i wzmocnienia uprawnień WTO w zakresie podejmowania działań przeciwko subsydiom rządowym oraz dumpingowi socjalnemu i ekologicznemu, który jest sprzeczny z międzynarodowymi umowami. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w Europie domaga się również, by polityka handlowa oraz prawa poszczególnych przedsiębiorstw i pracowników, wypływające z umów międzynarodowych zawartych w ramach WTO, MOP itp., były zawsze w pełni egzekwowane przez Komisję Europejską. Nie można pozwolić na ich pomijanie bądź jedynie częściowe przestrzeganie spowodowane ogólnymi założeniami polityki zagranicznej lub szczególnie interesem poszczególnych przedsiębiorstw czy państw członkowskich. Nie chodzi tu o narzucenie naszego modelu i naszych reguł innym krajom i społeczeństwom, lecz o wprowadzenie minimalnych wymogów odnośnie do praktyk, które nie zniekształcają warunków konkurencji na rynku.

3.1.1.3 Nie wydaje się rozsądne ani uzasadnione, by Europa zajmowała się narzucaniem reguł, które wewnętrzne podmioty gospodarcze muszą stosować w celu zapewnienia równowagi warunków konkurencji i rynku, pomijając przy tym ogólnie kwestię nieuczciwej konkurencji ze strony innych regionów świata, której skutków doświadcza na co dzień. W obecnej

sytuacji przywrócić równowagę może jedynie prawdziwe sprzężenie polityki konkurencji i wspólnej zewnętrznej polityki handlowej, jak również jasne i odważne stanowisko w ramach WTO.

3.1.2 Po drugie, należy zacząć zajmować się w ramach polityki konkurencji pewnym rodzajem nierównowagi wewnętrznej, w wyniku której dochodzi do zniekształcenia konkurencji, poprzez przeprowadzanie ocen skutków związanych z różnymi cechami podmiotów rynkowych oraz poprzez ustanowienie norm uwzględniających fakt, że małe i bardzo małe przedsiębiorstwa są w sposób naturalny uzależnione od zdolności konkurowania z dużymi przedsiębiorstwami, jak również że przedsiębiorstwa znajdujące się w regionach oddalonych są w niekorzystnej sytuacji w stosunku do tych, które znajdują się blisko dużych ośrodków konsumenckich. Europejskie strategie polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej muszą więc również być ściśle sprzężone z polityką konkurencji, która musi być coraz bardziej wyczulona na różnorodność sytuacji, które mają wpływ na rynki.

3.2 Koniunktura, w której ramy wpisuje się ocena prac Komisji prowadzonych w roku 2007, zobowiązuje ponadto EKES, aby podnieść szereg konkretnych kwestii, które ze względu na swoją aktualność i istotne znaczenie zasługują na uwagę ze strony europejskich decydentów politycznych, ponieważ obnażają słabość instrumentów służących do walki z problemami, z jakimi borykają się obywatele i przedsiębiorstwa.

3.2.1 Niezależnie od celów związanych z ochroną gospodarki jako całości (na przykład, że niektóre przedsiębiorstwa lub sektory nie mogą być traktowane lepiej, ze szkodą dla innych) i zasadności tych celów, czy jest możliwe, aby państwa podejmowały działania polegające na pomocy niektórym podmiotom gospodarczym (a pośrednio ich akcjonariuszom, pracownikom, wierzycielom i dostawcom) kosztem wszystkich pozostałych, zgodnie ze scenariuszem, w którym beneficjenci sprzeniewierzają się zasadom, podczas gdy poszkodowani ich przestrzegają? Jakie są skutki zniekształcenia konkurencji wywołanego przez nową falę nierównego traktowania podmiotów gospodarczych?

3.2.2 Ponownie podkreślając konieczność i znaczenie istnienia silnej i spójnej polityki konkurencji, która powinna wyznaczać kierunek działań Unii Europejskiej jako całości, EKES rozumie i zgadza się, że w obecnej szczególnej sytuacji dozwolone są środki wyjątkowe, potencjalnie zakłócające konkurencję. Niemniej jednak, takie świadome i dopuszczone zakłócenia konkurencji powinny być stale i ściśle monitorowane i kontrolowane przez Komisję oraz skorygowane, gdy tylko sytuacja gospodarcza powróci do normy.

3.2.3 W celu zapobiegania zakłóceniom konkurencji w jakimkolwiek sektorze, możliwość wprowadzenia przez rządy zachęt podatkowych lub finansowych dostępnych w sposób przejrzysty i powszechny (dla tych, którzy spełniają obiektywne kryteria) może być najlepszym sposobem, aby ożywić gospodarkę bez doprowadzania do nieuzasadnionej dyskryminacji.

3.2.4 Jakie działania interwencyjne podjęły właściwe organy ds. konkurencji na różnych szczeblach systemu, aby zapewnić jego dobre funkcjonowanie w trakcie ostatniego kryzysu cenowego dotyczącego zarówno paliw, jak i podstawowych produktów żywnościowych – towarów, w przypadku których

wzrost cen surowców miał natychmiastowy i bezpośredni wpływ na ceny końcowe, podczas gdy ograniczenie tych samych kosztów nie doprowadziło do tego samego skutku, ze względu na to, iż – zgodnie z opinią wszystkich – wydaje się, że wielcy operatorzy porozumeli się w celu ustalenia cen?

3.2.5 Nadszedł więc czas, aby Komisja przyjęła mniej surowe, a bardziej otwarte podejście do działań podejmowanych w ramach polityki konkurencji – w związku z tym EKES zachęca Komisję do przemyśleń na ten temat i wykazania się nowymi ambicjami w tej dziedzinie, tak ważnej dla integracji europejskiej.

Bruksela, 25 marca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI
