

Rozdział I. Wprowadzenie

§ 1. Reguły konkurencji UE jako przedmiot badań

Jednolity rynek UE służy temu, aby realizowane były wolności przepływu osób, kapitału, towarów i usług. To właśnie dzięki tym wolnościom przedsiębiorstwa mogą prowadzić działalność gospodarczą we wszystkich państwach członkowskich, nie spotykając się przy tym z barierami uniemożliwiającymi taką działalność. W związku z tym przedsiębiorstwa są wolne i nieograniczone w wyborze miejsca podjęcia produkcji oraz sprzedaży produktów lub świadczenia usług. Taki stan umożliwia więc rozwój gospodarczy, bowiem dla każdego przedsiębiorstwa stwarza on szansę znalezienia zbytu oferowanych produktów lub usług. Jednakże wolność gospodarcza nie jest wolnością absolutną, nie oznacza ona, że przedsiębiorstwa mogą podejmować dowolne zachowania rynkowe. Z tego też względu unijny prawodawca wprowadził reguły konkurencji mające chronić mechanizm konkurencji przed jego ograniczaniem.

Rozwiązanie to ma także niebagatelne znaczenie dla konsumentów. Przede wszystkim, mają oni zapewniony dostęp do coraz to nowszych produktów lub usług, a dzięki rywalizacji przedsiębiorstw o rynki zbytu ceny tych produktów lub usług są coraz niższe, a jakość wyższa. Konkurowanie o klientów stwarza również pozytywne skutki dla samej gospodarki UE, bowiem przedsiębiorstwa w walce o konsumenta muszą podejmować nowe inwestycje, prowadzić badania i zwiększać zatrudnienie. Jednakże taki stan jednolitego rynku możliwy jest tylko wówczas, gdy przedsiębiorstwa nie są skrupowane w swych działaniach, czyli wtedy, gdy mechanizm konkurencji nie jest ograniczany. Reguły te mają więc na celu przeciwdziałać sytuacjom, w których przedsiębiorstwa dokonują zmywy w celu ograniczenia konkurencji lub kiedy silny ekonomicznie podmiot chce wykorzystać konsumentów lub kontrahentów. Reguły te, przez kontrolę koncentracji, przeciwdziałają też takiemu kształtowaniu rynku, w którym działałyby jedynie podmioty mające znaczne udziały rynkowe. W końcu, mechanizm konkurencji chroniony jest przed działaniami ze strony państw członkowskich, które przez przyznanie pomocy publicznej mogą uprzywilejować wybrane przedsiębiorstwo lub przedsiębiorstwa przyznając im korzyści,

których nie osiągnęłyby w wyniku działalności rynkowej. Przez takie uprzywilejowanie dochodzi do zachwiania konkurencji na rynku i tym samym warunki jej prowadzenia dla konkurentów stają się znacząco gorsze. Takie działania wpływają także negatywnie na mechanizm konkurencji i są sankcjonowane przez Traktat o Funkcjonowaniu UE¹.

Reguły konkurencji UE zostały zawarte w TFUE poza przepisami dotyczącymi kontroli koncentracji, które to uregulowane są w rozporządzeniu. Cechą charakterystyczną tych reguł jest to, że są one bardzo syntetyczne i zarazem nie zawierają definicji istotnych dla ich stosowania. I tak np. tak kluczowe pojęcia, jak pozycja dominująca czy nadużycie pozycji dominującej nie zostały sformułowane przez prawodawcę unijnego w TFUE. Zamiast tego, zawiera on przykładowy, otwarty katalog przejawów nadużycia pozycji dominującej. Taka konstrukcja przepisów prawnych powoduje konieczność ich interpretacji w praktyce. Z uwagi na to, że nie jest to zadanie łatwe, KE wydała wiele wytycznych, które mają na celu ułatwienie interpretacji unijnych reguł konkurencji przy ich stosowaniu. Jednakże warto mieć na uwadze, że tego typu interpretacja nie jest wiążąca dla przedsiębiorstw czy sądów unijnych. To właśnie te ostatnie wielokrotnie dokonały interpretacji kluczowych dla unijnego prawa konkurencji pojęć, często nie zgadzając się ze stanowiskiem uprzednio przedstawionych przez KE.

Niemniej należy stwierdzić, że ustalenie znaczenia unijnych reguł konkurencji nie może odbyć się bez analizy praktyki decyzyjnej KE, niewiązących aktów prawnych wydawanych przez Komisję, orzecznictwa sądów unijnych oraz podglądów doktryny. Dopiero zestawienie ze sobą wniosków płynących z przeprowadzonych analiz pozwala na dokonanie kompleksowej analizy unijnych reguł konkurencji. Taki też jest cel niniejszego opracowania, w którym dokonano interpretacji unijnych reguł konkurencji badając przede wszystkim praktykę stosowania tych reguł. Teżą pracy jest stwierdzenie, że orzecznictwo sądów unijnych jest zasadniczym źródłem interpretacyjnym unijnych reguł konkurencji. Wynika to także z tego, że unijne sądy wielokrotnie kwestionowały interpretacje prawa dokonywane przez KE w wydawanych przez nią decyzjach czy też zawartą w niewiązących aktach prawnych.

Zbadanie unijnych reguł konkurencji zostało dokonane także przy pomocy typowych dla prawoznawstwa metod badawczych. Przede wszystkim posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, która posłużyła do zbadania prze-

¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C Nr 326, s. 47, dalej jako: TFUE).

pisów prawnych oraz poglądów doktryny odnoszących się do unijnych reguł konkurencji. Ponadto, wykorzystano metodę aksjologiczną, która posłużyła do zbadania wartości preferowanych przez prawodawcę unijnego i ustalenia, jakim potrzebom społecznym czy gospodarczym mają służyć określone normy. W ograniczonym zakresie wykorzystano również metodę historyczną. Zasadnicza część badań polega zaś na analizie orzecznictwa sądów unijnych, których ustalenia zostały zestawione z dorobkiem praktyki decyzyjnej oraz interpretacją zawartą w wytycznych KE.

W celu ustalenia znaczenia unijnych reguł konkurencji przyjęto następującą koncepcję opracowania. W pierwszej jego części przeanalizowano historię powstania unijnych reguł konkurencji oraz ustalono, jakim celom mają one służyć. Następnie zbadano zakaz porozumień ograniczających konkurencję oraz wyłączenie indywidualne oraz grupowe spod tego zakazu. W kolejnej części opracowania poddano analizie zakaz nadużywania pozycji dominującej. W dalszej części podjęto problematykę uregulowań dotyczących stosowania unijnych reguł konkurencji przez KE oraz organy antymonopolowe państw członkowskich, zbadano również współzależności między unijnymi regułami konkurencji a prawem antymonopolowym państw członkowskich. Następnie część opracowania podejmuje problematykę kontroli koncentracji oraz procedury jej stosowania przez KE. Ostatni rozdział opracowania poświęcony został działaniom państwowym, które mogą stanowić naruszenie unijnych reguł konkurencji.

§ 2. **Koncepcje konkurencji**

Konkurencja jest pojęciem ekonomicznym, które nie jest jednoznacznie rozumiane przez ekonomistów. *J. Vickers* twierdził, że konkurencja jest łatwa do rozpoznania w praktyce, jednak w teorii nie jest ona już tak jednoznaczna². W ekonomii klasycznej uważano konkurencję za taki stan rynkowy, w którym nie występują ograniczenia ze strony państwa. Z kolei według *A. Smitha* konkurencja to rywalizacja między przedsiębiorcami, zaś wolna konkurencja zakłada brak interwencjonizmu państwowego w formie ustanawiania monopolu czy barier wejścia na rynek. Twierdził, że konkurencja występuje wtedy, kiedy spełnione są cztery warunki. Po pierwsze, przedsiębiorstwa funkcjonują na rynku niezależnie i żaden podmiot nie ma wpływu na ich zachowanie. Po

² *J. Vickers*, *Concepts of Competition*, Oxford Economic Papers 1995, Nr 1, s. 47.

drugie, na rynku musi występować znaczna liczba aktualnych lub potencjalnych konkurentów, aby wyeliminować nadzwyczajne zyski. Po trzecie, przedsiębiorstwa muszą mieć wiedzę o możliwościach rynkowych. W końcu musi nastąpić wystarczający upływ czasu, aby przedsiębiorcy mogli użyć na rynku swoich zasobów³. W ekonomii klasycznej konkurencja prowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorcy rywalizują między sobą cenami produktów lub usług, co w rezultacie powoduje, że cena sprzedaży jest równa kosztom produkcji.

W ekonomii neoklasycznej wypracowano pierwsze teoretyczne modele ekonomiczne. Najważniejszym z nich jest model konkurencji doskonałej, który jest wyznacznikiem, czy na danym rynku występuje konkurencja, czy też nie. Model ten zakłada, że na rynku działa znaczna liczba przedsiębiorców posiadających taką samą siłę rynkową, którzy oferują substytucyjne produkty lub usługi znacznej liczbie klientów, mają dostęp do wszelkich informacji rynkowych, nie ma barier wejścia i wyjścia z rynku, a każdy z przedsiębiorców dąży do maksymalizacji zysku.

Po II wojnie światowej wykształciła się kolejna myśl ekonomistów na temat konkurencji, nazwana Szkołą Harvardzką. Szkoła ta powstała na kanwie analiz różnych sektorów gospodarki i odrzucała ona czysto teoretyczne podejście do badania mechanizmu rynkowego. Zakłada ona, że zachowanie rynkowe przedsiębiorstw wynika ze struktury rynku, co zaś wpływa na wyniki rynkowe. Zgodnie z tym założeniem, rynki, na których występują przedsiębiorcy o znacznych udziałach rynkowych, cechują się barierami wejścia oraz niską wydajnością⁴. Taka struktura sprzyja też podejmowaniu przez przedsiębiorstwa antykonkurencyjnych praktyk⁵. *C. Kaysen* i *D.F. Turner* twierdzili, że ograniczenie siły rynkowej przedsiębiorstw powinno być zasadniczym zadaniem prawa konkurencji⁶.

Dla Szkoły Harvardzkiej konkurencja nie była modelem ekonomicznym a celem, do którego powinien dążyć rynek. Warto przy tym zaznaczyć, że ekonomiści zaliczani do tego nurtu odnieśli się także do prawa konkurencji. Twierdzili oni, że zagrożeniem dla rynku jest siła rynkowa, a co za tym idzie – wszelkie połączenia przedsiębiorców czy porozumienia między nimi,

³ G. Stigler, Perfect Competition, Historically Contemplated, *Journal of Political Economy* 1957, Nr 2, s. 65.

⁴ H. Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy: The law of Competition and Its Practice*, Eagan 2005, s. 43.

⁵ H. Hovenkamp, The rationalization of antitrust, *Harvard Law Review* 2003, Nr 117, s. 920.

⁶ C. Kaysen, D.F. Turner, *Antitrust policy: An Economic and Legal Analysis*, Cambridge 1959, s. 11–12.

które umożliwiają uzyskanie znacznej pozycji rynkowej powinny być zakazane przez prawo, bez względu na to, czy prowadzą one do uzyskania korzyści przez konsumentów. Zastosowanie poglądów wykształconych przez tę szkołę miało znaczący wpływ na działalność organów antymonopolowych, ponieważ do udowodnienia stosowania praktyk ograniczających konkurencję nie były potrzebne analizy ekonomiczne a jedynie zbadanie struktury rynku. To zaś w znaczący sposób ułatwiało działanie organom antymonopolowym.

W latach 50. XX w. wykształciła się tzw. Szkoła Chicagowska, której największy rozkwit przypadł na lata 70. i 80. Szkoła Chicagowska zakładała organicznie interwencji państwa w mechanizmy wolnorynkowe, w szczególności w sprawach dotyczących ochrony konkurencji. Twierdzono, że sam rynek jest w stanie przeciwstawić się praktykom ograniczającym konkurencję, a interwencja ze strony państwa przynosi temu rynkowi więcej szkód niż korzyści. R. Pitofsky stwierdził, że Szkoła Chicagowska zakłada, że wszystkie naruszenia mechanizmu wolnorynkowego zostaną wyleczone przez ten mechanizm bez pomocy państwa zaś wzrost gospodarczy jest jedną z najważniejszych wartości⁷. Dla szkoły chicagowskiej rynki były uznawane za konkurencyjne, nawet jeżeli działała na nich stosunkowo niewielka liczba przedsiębiorstw. Natomiast monopole uznawane były za samoregulujące, w tym znaczeniu, że jeżeli monopolista uzyskiwał wysokie dochody, to były one powodem wejścia na rynek konkurencji a co za tym idzie monopolista szybko tracił swoją pozycję⁸.

Dążenie do wzrostu gospodarczego jest jedynym celem tej szkoły, która jednocześnie zakłada, że jest on korzystny dla konsumentów przyczyniając się do ich dobrobytu⁹. Zdaniem przedstawicieli tej szkoły monopole są rezultatem dobrych wyników ekonomicznych, a co za tym idzie nie powinny być one zakazane, jeżeli nie godzą w dobrobyt konsumentów. Do wykazania, że dane zachowanie narusza prawo konkurencji nie wystarczyło, tak jak w Szkole Harvardzkiej, wykazanie znacznej siły rynkowej, a niezbędne stało się przeprowadzenie czysto ekonomicznych analiz, których rezultatem miało być zbadanie, czy określone zachowania godzą w dobrobyt konsumentów. Szkoła ta odwoływała się więc do realnego wpływu danego zachowania na rynek, które ustalone

⁷ R. Pitofsky, *How the Chicago School Overshot the Mark: The Effect of Conservative Economic Analysis on U.S. Antitrust*, Oxford 2008, s. 5.

⁸ H. Hovenkamp, *Antitrust policy after Chicago*, University of Michigan Law Review 1985, Nr 84, s. 226–229.

⁹ R. Atkinson, D. Audretsch, *Economic Doctrines and Approaches to Antitrust*, Indiana University-Bloomington: School of Public & Environmental Affairs Research Paper Series No. 2011-01-02, s. 11.

było przez zastosowanie modeli ekonomicznych. Efektem takiego podejścia przyjętego przez sądy i organy antymonopolowe było to, że podobne zachowania oceniane były odmiennie, ponieważ używano do ich zbadania innych modeli ekonomicznych. Spowodowało to z kolei brak pewności przedsiębiorstw co do zgodności z prawem konkurencji podejmowanych decyzji rynkowych.

W połowie lat 80. XX w. wykształciła się tzw. Szkoła Post-Chicagowska, która powstała na krytyce Szkoły Chicagowskiej. Szkoła Post-Chicagowska reprezentowana jest nie tylko przez ekonomistów, ale także przez prawników, w tym sędziów czy urzędników. W szkole zamiast jednej koncepcji ekonomicznej stosuje się takie modele ekonomiczne jak: teoria gier, teoria rynku kontestowalnego, teoria kosztów transakcyjnych, czy teoria wzrostu cen konkurenta. Brak jest więc jednego wspólnego modelu ekonomicznego, który byłby charakterystyczny dla tej szkoły. To, co odróżnia szkołę Post-Chicagowską od chicagowskiej, to przede wszystkim zastosowanie modeli i teorii ekonomicznych, które dokonywane jest z uwzględnieniem rzeczywistych warunków rynkowych. Ponadto, wyniki analiz ekonomicznych nie przesądzają jeszcze o uznaniu określonego zachowania za naruszające konkurencję. Stanowią one dopiero pole do dalszych ustaleń¹⁰.

Szkoła Post-Chicagowska odrzuca założenia Szkoły Harvardzkiej o szkolidowym wpływie na konkurencję siły rynkowej, jak też o wyznaczniku, jakim był wzrost efektywności gospodarowania, który był decydujący do oceny zachowania przedsiębiorstw dla Szkoły Chicagowskiej. Szkoła ta zakładała, że rynki działają w sposób niedoskonały, stąd badała ona faktyczny wpływ zachowania przedsiębiorstw na mechanizm rynkowy¹¹. Zakłada ona, że celem prawa konkurencji powinno być dążenie do wzrostu efektywności gospodarczej, jednak osiągnięcie tego celu wymaga zbadania i dostosowania się do rzeczywistych warunków rynkowych¹². Ponadto, Szkoła Post-Chicagowska inaczej spogląda na siłę rynkową przedsiębiorstw. Uważa, że jest ona wynikiem antykonkurencyjnych działań przedsiębiorstw. Zakłada ona również, że interwencja państwa na rynku, na którym występują działania antykonkurencyjne, jest niezbędna¹³.

¹⁰ D. Hildebrand, *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules*, Haga 2009, s. 151.

¹¹ P. Akman, *The Concept of Abuse in EU Competition Law: Law and Economic Approaches*, Oxford 2012, s. 29

¹² A. Jones, B. Surfin, *EC Competition Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford 2008, s. 32.

¹³ R. Atkinson, D. Audretsch, *Economic Doctrines...*, s. 12.

Poza Stanami Zjednoczonymi poglądy na temat prawa konkurencji wykształciły się także w Europie. Pierwsze poglądy na temat polityki konkurencji wykształciły się w Niemczech w latach 30. na Uniwersytecie we Freiburgu, które zostały nazwane Ordoliberalizmem. Zgodnie z tą koncepcją, aby osiągnąć wzrost gospodarczy oraz stabilność gospodarki należy przestrzegać porządku gospodarczego opartego na konkurencji. Zdaniem Szkoły freiburskiej zadaniem państwa było stworzenie warunków do funkcjonowania gospodarki, w tym do zapewnienia funkcjonowania mechanizmu konkurencji. Sprawnie funkcjonująca gospodarka miała zaś zapewnić korzyści społeczeństwu przez równy podział korzyści z nich wynikających¹⁴. Dla Szkoły freiburskiej celem prawa konkurencji była ochrona indywidualnej wolności gospodarczej każdego przedsiębiorstwa przed nadmierną siłą rynkową innych uczestników rynku lub państwa¹⁵. Taki stan miał być osiągnięty przez stworzenie systemu, w którym interesy państwa i uczestników rynku zostaną zrównoważone. Prawo konkurencji miało zaś chronić mechanizm konkurencji, urealnić i zapewnić urzeczywistnienie wolności gospodarczej na rynku. Zgodnie ze Szkołą freiburską, zagrożeniem dla konkurencji są monopole, które bez interwencji państwa mogą podjąć zachowania, które zaszkodzą pozostałym uczestnikom rynku, w szczególności małym i średnim przedsiębiorstwom. Podstawowym dobrem chronionym przez prawo konkurencji była wolność gospodarcza, chroniona nawet kosztem wzrostu efektywności gospodarowania¹⁶.

Poza Szkołą freiburską w Europie wykształciła się także Szkoła austriacka, która wprowadziła koncepcję dynamicznej konkurencji, w której konkurencja jest w stałej interakcji między przedsiębiorstwem a środowiskiem¹⁷. Zgodnie z tą koncepcją, konkurencję można uznać za dynamiczny proces, w którym przedsiębiorstwa wprowadzają nowe produkty lub usługi na rynek, uzyskując tymczasowo monopol. Monopol ten jest jednak likwidowany przez innowację konkurentów, którzy to wprowadzają podobne produkty lub usługi na rynek. W takiej koncepcji rola prawa konkurencji jest bardzo ograniczona, w zasadzie nie powinno ono ingerować w mechanizm wolnorynkowy, ponieważ

¹⁴ D. Gerber, *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Oxford 1998, s. 232.

¹⁵ J. Gillingham, *European Integration, 1950–2003: Superstate Or New Market Economy?*, Cambridge 2003, s. 249.

¹⁶ D. Hildebrand, *The Role...*, s. 160.

¹⁷ R.J. Van den Bergh, *Comparative Competition Law and Economics*, Cheltenham 2017, s. 163 i n.

mechanizm ten, zdaniem przedstawicieli Szkoły austriackiej, sam doprowadzi do wyeliminowania nieprawidłowości. Zgodnie z tą szkołą, interwencja prawa konkurencji nie powinna dotyczyć monopolu, ponieważ często są one źródłem innowacji i z tego też powodu przyczyniają się do wzrostu gospodarczego¹⁸.

§ 3. Cele unijnego prawa konkurencji

Zasadniczym celem prawa konkurencji jest ochrona mechanizmu wolno-rynkowego, co zaś skutkuje ochroną zarówno przedsiębiorstw, jak i konsumentów. Można więc uznać, że prawo konkurencji będzie działać po to, by naprawić mechanizm konkurencji¹⁹. Taki też cel został wskazany w Traktacie o UE²⁰, zgodnie z którym głównym celem polityki konkurencji UE jest zapewnienie funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności oraz wspieranie spójności gospodarczej²¹. Cel ten za być zrealizowany przede wszystkim przez zastosowanie dwóch reguł konkurencji – art. 101 TFUE, który ustanawia zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję, oraz art. 102 TFUE, który z kolei statuuje zakaz nadużywania pozycji dominującej oraz inne przepisy dotyczące np. pomocy publicznej. Ponadto, TUE wskazuje, że jego celem jest również wspieranie dobrobytu narodów wchodzących w skład UE²². Niewątpliwie, aby osiągnąć ten cel niezbędna jest sprawnie działająca gospodarka, która przynosi wzrost gospodarczy, zaś dzięki funkcjonowaniu konkurencyjnych rynków dochodzi do osiągnięcia tego wzrostu. Niewątpliwie celem prawa konkurencji jest zapewnienie efektywności gospodarczej, choć poza wzrostem gospodarczym można wskazać także inne cele, także o charakterze nieekonomicznym prawa konkurencji.

I. Cele o wymiarze ekonomicznym

Jednym z głównych celów prawa konkurencji jest zapewnienie efektywności gospodarczej, która to jest osiągnana przez efektywność alokacji zasobów

¹⁸ R. van den Bergh, P. Camesasca, *European Competition Law and Economics: A Comparative Perspective*, Intersentia N.V., Antwerpen–Groningen–Oxford 2001, s. 36.

¹⁹ M. Furse, *Competition law of EC and UK*, Oxford 2006, s. 1.

²⁰ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C z 2012 r. Nr 326, s. 13, dalej jako: TUE).

²¹ Art. 3 TUE.

²² *Ibidem*.

oraz efektywność produkcji. Efektywność alokacji zasobów polega na produkcji takiej ilości produktów lub usług, która odzwierciedla popyt konsumentów. Uznaje się, że gospodarka jest efektywna w zakresie alokacji zasobów, jeżeli wykorzystywane są jej zasoby do wytwarzania produktów lub świadczenia usług zapewniających największy stopień satysfakcji dla konsumentów²³.

Efektywność produkcji polega zaś na produkcji towaru lub świadczeniu usługi po możliwie najniższych kosztach. Osiągana jest ona przez zaangażowanie wszystkich zasobów przedsiębiorstw w sposób jak najbardziej optymalny. Rezultatem tego jest zaferowanie produktów lub usług o jak najwyższej jakości i po jak najniższej cenie. Przedsiębiorstwo, które osiągnęło efektywność produkcji, nie może produkować większej ilości towarów lub świadczyć większej ilości usług bez obniżenia ich jakości bądź wykorzystaniu dodatkowych środków, co w rezultacie spowoduje utratę efektywności produkcji. Celem efektywności jest zapobieżenie antykonkurencyjnym działaniom przedsiębiorstw, które takiej efektywności nie osiągają²⁴.

Celem prawa konkurencji jest także stanowienie określonej polityki przemysłowej. Przykładem są tutaj uregulowania odnoszące się do zasad udzielania pomocy publicznej, a w szczególności uregulowań, które wyłączają zakaz udzielania pomocy publicznej dla określonych sektorów gospodarki, po spełnieniu określonych przesłanek. Ponadto, prawo konkurencji zawiera uregulowania skierowane do określonych sektorów gospodarki, których celem jest najczęściej wprowadzenie reguł konkurencji, i co za tym idzie, liberalizacja tych sektorów. W końcu przez np. wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję można realizować takie cele, jak np. ochrona małych i średnich przedsiębiorstw.

Ważnym celem prawa konkurencji jest integracja rynków państw członkowskich, co pozwala przedsiębiorstwu na oferowaniu towarów lub usług na jednym zintegrowanym rynku. Celem integracji było osiągnięcie optymalnej alokacji zasobów i w rezultacie doprowadzenie do maksymalizacji dobrobytu konsumentów²⁵. Przede wszystkim, integracja rynków jest osiągana przez likwidowanie barier prawnych w dostępie do poszczególnych rynków narodowych. Niemniej prowadzenie działalności gospodarczej na poszczególnych

²³ S. Grant, Cambridge International AS and A Level Economics Revision Guide, Cambridge 2016, s. 81.

²⁴ R. van den Bergh, P. Camesasca, European Competition..., s. 29–30.

²⁵ K. Cseres, Competition Law And Consumer Protection, Haga 2005, s. 81.

rynkach państw członkowskich może być zagrożone przez bariery tworzone przez przedsiębiorstwa²⁶.

Kolejnym celem prawa konkurencji jest urealnienie zasady wolności gospodarczej, która zakłada niezależność w podejmowaniu decyzji rynkowych przez przedsiębiorstwa. Oczywiście, niezależność ta ma swoje granice. Przedsiębiorstwa nie mogą być objęte całkowitą swobodą przy podejmowaniu decyzji, ponieważ mogą one podjąć zachowania antykonkurencyjne przez zawiązanie porozumienia ograniczającego konkurencję lub nadużycie pozycji dominującej. Celem prawa konkurencji nie jest ochrona rezultatu prowadzonej działalności gospodarczej w postaci ochrony wzrostu gospodarczego, lecz ochrona procesu polegającego na rywalizacji przedsiębiorstw²⁷. Cel ten może być osiągnięty przez ochronę mechanizmu wolnorynkowego przed naruszającymi go zachowaniami przedsiębiorstw, jak i przed działaniami państw członkowskich, które mogą ten mechanizm ograniczyć przez wprowadzenie monopolu lub barier w dostępie do rynku.

Istotnym celem prawa konkurencji jest również dążenie do osiągnięcia dobrobytu gospodarczego, który składa się z dobrobytu przedsiębiorstw oraz konsumentów²⁸. Osiągnięcie tego dobrobytu zakłada równowagę między interesami konsumentów, przejawiającymi się w zapewnieniu dostępności produktów i usług po możliwie najniższych cenach i najwyższej jakości, a interesami przedsiębiorstw, przejawiającymi się w osiągnięciu zysków.

II. Cele o wymiarze nieekonomicznym

Cele prawa konkurencji nie mają wymiaru wyłącznie ekonomicznego, ponieważ prawo to nie chroni jedynie mechanizmu konkurencji. Niewątpliwie jednym z celów nieekonomicznych prawa konkurencji jest stworzenie wspólnego rynku przez usunięcie barier między państwami członkowskimi. Wspólny rynek ma umożliwić przedsiębiorstwom działalność na wszystkich rynkach państw członkowskich na jednolitych zasadach, a konsumentom ma zapewnić szeroki wybór produktów i usług.

Kolejnym celem prawa konkurencji o wymiarze nieekonomicznym jest ochrona małych i średnich przedsiębiorstw. Podstawowym instrumentem ma-

²⁶ G. Monti, Article 81 EC and Public Policy, Common Market Law Review 2002, Nr 39, s. 1062–1063.

²⁷ E. Fox, L. Sullivan, Antitrust-Retrospective and Perspective: Where are We Coming From?, New York University Law Review 1987, Nr 62, s. 959.

²⁸ M. Motta, Competition Law, Theory and Practice, Cambridge 2004, s. 18–22.

jącym ich chronić jest zakaz nadużywania pozycji dominującej, który to chroni tego typu przedsiębiorstwa przez wykorzystywaniem silnej pozycji rynkowej dominanta. Realizacja tego celu umożliwi wszystkim przedsiębiorstwom działanie na rynku na takich samych zasadach.

Dzięki małym i średnim przedsiębiorstwom nie tylko wzmacnia się konkurencja, ale też realizowane są cele UE takie jak tworzenie nowych miejsc pracy. Trybunał Sprawiedliwości UE wielokrotnie uznawał, że wzrost wydajności, który prowadzi do powstania nowych miejsc pracy, jest celem prawa konkurencji²⁹.

Podobnie do celów, które nie mają ekonomicznego wymiaru, należy zaliczyć cele społeczno-polityczne. Przykładem takich celów jest chociażby ochrona środowiska. Choć żaden z przepisów prawa konkurencji nie odnosi się bezpośrednio do ochrony środowiska, to KE wielokrotnie stwierdzała w decyzjach, że wzrost efektywności gospodarczej może polegać na wprowadzeniu nowej technologii ograniczającej zużycie energii elektrycznej, surowców do produkcji, czy też może doprowadzić do zmniejszenia zanieczyszczeń emitowanych przez przedsiębiorstwa³⁰.

Jednym z najistotniejszych celów prawa konkurencji jest niewątpliwie ochrona konsumentów. Można stwierdzić, że chroniąc mechanizm konkurencji chroni się także konsumentów, ponieważ to oni będą korzystali z rywalizacji między przedsiębiorstwami przejawiającej się w coraz to niższych cenach i wyższej jakości produktów lub usług. Wyrazem tego jest chociażby brzmienie art. 101 TFUE, który ustanawia przywilej wyłączenia indywidualnego spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję i wymaga, aby słuszna część zysku wynikającego z wyłączonego porozumienia zagwarantowana była konsumentom. Ponadto, ustanawiane przez KE wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję odnoszą się do praw konsumentów, np. wyłączenie dotyczące porozumień wertykalnych ma na celu m.in. poprawę bezpieczeństwa produktów i usług.

Kolejnym nieekonomicznym celem prawa konkurencji jest realizacja określonej polityki przemysłowej. Taki też cel mają wydane przez KE wyłączenia grupowe spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję, odnoszące się do niektórych sektorów gospodarki. Przykładem jest wyłączenie grupowe

²⁹ Wyr. TSUE z 25.10.1977 r. w sprawie 26/76, *Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG v. Komisja Europejska*, Zb. Orz. 1977, s. I-1875.

³⁰ Decyzja KE z 18.5.1994 r. w sprawie IV/33.640, *Exxon/Shell*, Dz.Urz. WE. L z 1994 r. Nr 144, s. 20; decyzja KE z 24.1.1999 r. w sprawie IV.F.1/36.718, *CECED*, Dz.Urz. WE L z 1999 r. Nr 187, s. 47.

odnoszące się do sektora pojazdów silnikowych, którego celem jest kształtowanie tego sektora gospodarki przez KE. Ponadto realizację celu, jakim jest polityka przesyłowa, można odnaleźć w decyzjach KE odnoszących się do tzw. karteli kryzysowych. W sprawie *Enichem/ICI* KE odwołała się do racjonalizacji produkcji, która nastąpiła w czasie strukturalnej nadwyżki produkcji³¹. Z kolei w sprawie *Bayer/BP* KE wskazała, że dzięki wprowadzeniu nowej technologii przedsiębiorstwa będą w stanie konkurować na rynku międzynarodowym, co wskazuje, że celem KE była restrukturyzacja określonego sektora gospodarki³².

Wśród celów prawa konkurencji o wymiarze nieekonomicznym można także wskazać cel związany z promocją kultury. Taki też cel został bezpośrednio wskazany przez KE w sprawie *RCP*, w której to stwierdziła, że ochrona kultury odgrywa kluczową rolę w stosowaniu prawa konkurencji³³. W sprawie *Binon & Cie* TSUE podkreślił, że porozumienie – mające na celu finansowanie kosztów niezakupionych przez klientów czasopism – jest zgodne z prawem konkurencji, ponieważ zapewnia ono szeroki wybór czasopism konsumentom, co zaś pozytywnie wpływa na kulturę³⁴.

§ 4. Ewolucja unijnych reguł konkurencji

Podwaliny pod wykształcenie prawa konkurencji w Europie zostały ustanowione przez Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej³⁵ powstałą w 1948 r., której celem był podział środków między kraje Europy zachodniej, stanowiący tzw. Plan Marshalla. Celem tego planu była m.in. odbudowa gospodarek krajów zniszczonych przez II wojnę światową. Choć organizacja ta nie ustanowiła wspólnego prawa międzynarodowego dla państw objętych Planem Marshalla, to jednak przyczyniła się ona do liberalizacji handlu między tymi krajami³⁶.

³¹ Decyzja KE z 22.12.1987 r. w sprawie IV/31.846, *Enichem/ICI*, Dz.Urz. WE L z 1988 r. Nr 50, s. 18.

³² Decyzja KE z 10.1.1996 r. w sprawie IV/34.279/F3, *Bayer/BP Chemicals*, Dz.Urz. WE L z 1988 r. Nr 150, s. 35.

³³ Komisja Europejska, XXIII Raport o polityce konkurencji, Luxemburg, Office for official publications of the European Communities, 1993, s. 175.

³⁴ Wyr. TSUE z 3.7.1983 r. w sprawie 243/83, *Binon v. AMP*, Zb. Orz. 1985, s. I-2015.

³⁵ W 1961 r. została przekształcona w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

³⁶ D. Goyder, J. Goyder, A. Albers Llorens, *Goyder's EC Competition Law*, Oxford 2009, s. 25.

Pierwsze uregulowania, których celem była ochrona konkurencji, zostały zawarte w Traktacie Paryskim z 1951 r., który powoływał Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), która stanowiła nowy podmiot prawa międzynarodowego. Na mocy tego Traktatu powołano Wysoką Władzę, która stanowiła organ wykonawczy EWWiS, a jej decyzje były wiążące dla rządów krajów wchodzących w skład tejże Wspólnoty. Co najważniejsze, Traktat Paryski tworzył wspólny rynek, który miał na celu doprowadzenie do wzrostu gospodarczego, zatrudnienia oraz podniesienia standardu życia w krajach członkowskich. Traktat ten w art. 4 zawierał katalog praktyk, które były zakazane. Oprócz zakazu nakładania ceł importowych oraz eksportowych lub środków równoważnych oraz ilościowych ograniczeń dotyczących przepływu produktów Traktat ten zakazywał stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W art. 5 Traktatu Paryskiego stwierdzono, że EWWiS ma na celu utrzymywanie normalnych warunków konkurencji na wspólnym rynku. Utrzymanie takich warunków było zagwarantowane przez art. 65 i 66 Traktatu, w których ustanowiono reguły konkurencji mające zastosowanie na wspólnym rynku. W art. 65 Traktatu zawarto zakaz porozumień ograniczających konkurencję. Zakaz ten miał zastosowanie do tych porozumień, które dążyły do bezpośredniego lub pośredniego ograniczenia, zapobieżenia lub utrudniania funkcjonowania mechanizmu konkurencji na wspólnym rynku. Przepis ten zawierał otwarty katalog zabronionych porozumień, a także wyłączenie spod tego zakazu. Wyłączenie to mogło być przyznane w formie autoryzacji dokonywanej przez Wysoką Władzę. Objęte nimi mogły być jedynie porozumienia specjalizacyjne oraz agencyjne, po stwierdzeniu, że przyczynia się do znaczącego polepszenia produkcji lub dystrybucji, jest niezbędne do osiągnięcia tych celów i jednocześnie nie nakłada ograniczeń, które nie są niezbędne do ich osiągnięcia oraz nie umożliwia przedsiębiorstwom określania cen, kontrolowania lub ograniczania produkcji lub dystrybucji na znacznej części wspólnego rynku oraz nie umożliwia im przeciwstawiania się efektywnej konkurencji ze strony innych uczestników rynku.

Porozumienia, które naruszały zakaz z art. 65 Traktatu Paryskiego, były z mocy prawa nieważne. Na przedsiębiorstwa, które zawarły takie porozumienia, mogła być nałożona kara pieniężna lub dzienne kary pieniężne. Wysokość kary pieniężnej nie mogła przekraczać dwukrotności rocznego obrotu danego przedsiębiorstwa. Ponadto, jeżeli porozumienie miało na celu ograniczenie produkcji, rozwoju technicznego lub inwestycji, to możliwe było podwyższenie maksymalnej kary pieniężnej w granicach 10% rocznego obrotu stron po-

rozumienia oraz w odniesieniu do dziennych kar pieniężnych o maksymalnie 20%.

Zakaz nadużywania pozycji dominującej został sformułowany w art. 66 ust. 7 Traktatu paryskiego. Traktat nie precyzował, na czym konkretnie polega pozycja dominująca, wskazując jedynie, że pozwala ona na ochronę dominanta przez efektywną konkurencją na znaczącej części wspólnego rynku. W nieco inny sposób, niż w przypadku zakazu porozumień ograniczających konkurencję, uregulowano kwestię dotyczącą nakładania sankcji. Wysoka Władza miała możliwość wystosowania rekomendacji do przedsiębiorstwa posiadającego pozycję dominującą, których celem było zaprzestanie stosowania praktyk stanowiących przejaw nadużycia pozycji dominującej. Rekomendacje te dotyczyły stosowanych cen, warunków sprzedaży, podjęcia określonej produkcji lub wprowadzenia na rynek określonego produktu przez przedsiębiorstwo nadużywające pozycji dominującej. W przypadku, gdy przedsiębiorstwo nie wypełniło tych rekomendacji, Wysoka Władza nakładała na nie kary pieniężne.

Ponadto, Traktat Paryski zawierał również przepisy dotyczące kontroli koncentracji, uzależniając wyrażenie zgody na koncentrację obejmującą terytorium państw członkowskich od zgody Wysokiej Władzy.

Kolejnym krokiem do stworzenia prawa konkurencji obowiązującego w obecnej EU było zacieśnienie integracji gospodarczej państw członkowskich EWWiS. Proces ten rozpoczął się od przesłania wspólnego memorandum przez rządy krajów Beneluxu do pozostałych członków Wspólnoty. W memorandum tym stwierdzono, że obecna integracja sprzyja rozwiązywaniu problemów ekonomicznych w pojedynczych sektorach gospodarki, natomiast niezbędne jest podjęcie takich działań, które umożliwią utworzenie ponadnarodowej wspólnoty, której celem będzie gospodarcza integracja całej Europy. Postulowano także, aby na międzyrządowej konferencji uzgodnić treść nowych traktatów.

Rezultatem poczynionych starań o utworzenie nowej wspólnoty było spotkanie ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich EWWiS w Meksyku, które odbyło się końcem maja 1955 r. Początkowo rząd RFN był podzielony co do zaproponowanej integracji. Rozważał, czy nie lepiej dokonać jej tak, jak uczyniła to Wielka Brytania w oparciu o członkostwo w takich organizacjach, jak OEEC³⁷, czy przystępując do GATT³⁸. Finalnie wszystkie rządy

³⁷ Organizacja Europejskiej Współpracy Gospodarczej.

przyjęły deklarację messyńską, w której wyraziły chęć stworzenia wspólnego rynku, wolnego od jakichkolwiek ceł oraz ograniczeń ilościowych w wymianie towarów i usług. Warto podkreślić, że właśnie w deklaracji messyńskiej postulowano stworzenie wspólnych reguł, których celem miało być zapewnienie ochrony funkcjonowania mechanizmu konkurencji w ramach Wspólnoty.

Na podstawie uzgodnień deklaracji messyńskiej przystąpiono do opracowania projektów traktatów powołujących do życia nową wspólnotę. Efektem tych prac był tzw. Raport Spaaka, w którym znalazły się uzgodnienia wykorzystane później do opracowania Traktatów Rzymskich. W odniesieniu do prawa konkurencji, Raport Spaaka nie zawierał propozycji brzmienia reguł konkurencji, jednak wskazywał, jakie cele powinno mieć wspólne prawo konkurencji. Niewątpliwie uznano, że niezbędne jest opracowanie reguł odnoszących się do karteli (porozumień ograniczających konkurencję) oraz nadużywania pozycji dominującej, które to miały być bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim oraz mieć pierwszeństwo przed prawem krajowym. W raporcie stwierdzono, że co prawda zniesienie barier wymiany handlowej między państwami członkowskimi przyczyni się do wzmocnienia konkurencji, jednakże na tymże rynku nadal działać będą przedsiębiorstwa, które mają pozycję monopolistyczną. Z tego też względu celem nowej wspólnoty będzie ochrona wspólnego rynku przed: jego podziałem przez przedsiębiorstwa, porozumieniami ograniczającymi produkcję lub postęp technologiczny oraz dominacją rynku przez jedno przedsiębiorstwo.

Na konferencji w maju 1956 r., która miała miejsce w Wenecji, ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich EWWiS zaakceptowali, z niewielkimi zmianami, Raport Spaaka i uzgodnili dziesięciomiesięczny okres na przygotowanie projektów traktatów. W trakcie tych negocjacji starły się ze sobą dwie koncepcje dotyczące prawa konkurencji – niemiecka i francuska.

Koncepcja francuska zakładała, że przedsiębiorstwa będą miały zakaz dyskryminacji, przejawiający się w tym, że każdy ich partner handlowy powinien być traktowany tak samo w odniesieniu do stosowanych cen oraz innych warunków handlowych. Ponadto, zaproponowano stworzenie zakazu karteli, monopoli, wykorzystywania silnej pozycji rynkowej, które to prowadziłyby do ograniczenia konkurencji. Równocześnie wskazano, że przykładem zakazanych praktyk może być ustalenie cen, podział rynków zbytu, ograniczenie postępu technologicznego, czy monopolizacja rynku. Zakładano, że część kar-

³⁸ General Agreement on Tariffs and Trade, *H. Chopra*, De Gaulle and European Unity, Chikhili 1974, s. 178.

teli będzie objętych wyłączeniem spod takiego zakazu, proponowano więc, aby – podobnie jak we Francji – podzielić kartele na szkodliwe i pożyteczne dla mechanizmu konkurencji. „Pożytecznymi” kartelami były przede wszystkim te, które przyczyniały się do poprawy dystrybucji lub postępu technicznego. Zaproponowano, że usługi użyteczności publicznej i państwowe monopole będą objęte regulacją szczególną, których ram nie przedstawiono. Przepisy dotyczące prawa konkurencji miały być implementowane przez państwa członkowskie, zaś w przypadku, gdy określona praktyka wpływała na handel dwóch lub więcej państw członkowskich, wymagany był udział KE³⁹.

Propozycje niemieckie znacząco różniły się od tego, co przedstawili Francuzi. Przede wszystkim, opowiadali się oni za wprowadzeniem szerokiego zakazu karteli, obejmującego zachowania przedsiębiorstw prywatnych, jak i państwowych, spod którego możliwe byłoby wyłączenie w ściśle wskazanych przypadkach. Samo wyłączenie spod tego zakazu miało być opracowane w terminie późniejszym, już po wejściu w życie projektowanego traktatu. Porozumienia ograniczające konkurencję byłyby z mocy prawa nieważne, chyba że uzyskałyby autoryzację od organu antymonopolowego. Zaproponowano także regulację praktyk stanowiących przejaw nadużycia pozycji dominującej. Kwestią do uzgodnienia było stosowanie prawa konkurencji przez państwa członkowskie lub wspólny dla wszystkich państw członkowskich organ antymonopolowy.

Żadna z tych propozycji finalnie nie została przyjęta w całości. Do czasu podpisania Traktatów rzymskich przede wszystkim uzgadniano, czy reguły konkurencji powinny być adresowane także do przedsiębiorstw państwowych, a w szczególności, czy powinno się ustanowić szczegółowe regulacje dotyczące usług użyteczności publicznej. W końcu uzgodniono, zgodnie z pomysłem niemieckim, że stworzone będą dwie podstawowe reguły konkurencji – pierwsza odnosząca się do karteli, a druga odnosząca się do praktyk będących przejawem nadużycia pozycji dominującej.

Finalnie 25.3.1957 r. Francja, RFN, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg podpisały Traktaty rzymskie, które wprowadziły reguły konkurencji w obowiązującym do dnia dzisiejszego brzemieniu.

³⁹ C.-D. Ehlermann, M. Marquis, *European Competition Law Annual 2007: A Reformed Approach to Article 82 EC*, London 2008, s. 130.