



## POLITYKA KONKURENCJI

Głównym celem unijnych reguł konkurencji jest umożliwienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii, będącego głównym czynnikiem zapewnienia dobrobytu obywateli UE, przedsiębiorstw i całego społeczeństwa. W związku z tym Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) określa reguły mające na celu zapobieganie ograniczaniu i zakłócaniu konkurencji na rynku wewnętrznym. Konkretniej, na mocy Traktatu zakazane jest zawieranie ograniczających konkurencję porozumień między przedsiębiorstwami oraz nadużywanie pozycji rynkowej przez przedsiębiorstwa dominujące, co mogłoby negatywnie wpływać na handel między państwami członkowskimi. Ponadto Komisja Europejska (Komisja) kontroluje przypadki koncentracji i przejęć o wymiarze unijnym i może ich zakazać, jeżeli skutkowałyby znacznym ograniczeniem konkurencji. Ponadto pomoc państwa na rzecz niektórych przedsiębiorstw lub produktów, która prowadzi do zakłócenia konkurencji, jest niedozwolona, chociaż w niektórych przypadkach może zostać dopuszczona. Z zastrzeżeniem pewnych wyjątków reguły konkurencji obowiązują również w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych, usług publicznych i usług świadczonych w interesie ogólnym.

### PODSTAWA PRAWNA

- Artykuły 101-109 TFUE oraz Protokół nr 27 w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji stanowiący, że system niezakłóconej konkurencji stanowi integralną część rynku wewnętrznego zdefiniowanego w art. 3 ust. 3 TUE;
- Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw oraz przepisy wykonawcze do tego rozporządzenia (rozporządzenie Komisji (WE) nr 802/2004);
- Artykuły 37, 106 i 345 TFUE w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz art. 14, 59, 93, 106, 107, 108 i 114 TFUE w odniesieniu do usług publicznych, usług świadczonych w interesie ogólnym i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; Protokół nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym; art. 36 Karty praw podstawowych.

### CELE

Zasadniczym celem unijnych reguł konkurencji jest zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Skuteczna konkurencja umożliwia przedsiębiorstwom konkurowanie na równych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, jednocześnie wywierając na nie presję, aby stale dążyły do oferowania



konsumentom możliwie najlepszych produktów po możliwie najkorzystniejszych cenach. To z kolei pobudza innowacje i długoterminowy wzrost gospodarczy. Polityka konkurencji jest zatem kluczowym instrumentem stworzenia wolnego i dynamicznego rynku wewnętrznego oraz promowania ogólnego dobrobytu gospodarczego. Polityka konkurencji UE ma również zastosowanie do przedsiębiorstw spoza UE, które działają na rynku wewnętrznym.

Wskutek zmian społecznych, gospodarczych, geopolitycznych i technologicznych ciągle powstają nowe wyzwania w zakresie polityki konkurencji UE. Takie zmiany zmuszają decydentów do oceny, czy obecny zestaw narzędzi polityki konkurencji nadal zapewnia skuteczne narzędzia do osiągnięcia nadrzędnego celu, czy też należy go dostosować. Nowa Komisja Europejska, która podjęła obowiązki w grudniu 2019 r., przygotowuje kompleksowy przegląd unijnych zasad ochrony konkurencji, połączeń przedsiębiorstw i pomocy państwa<sup>[1]</sup>. Ponadto pandemia COVID-19 spowodowała szczególne problemy dla przedsiębiorstw, konsumentów i całej gospodarki oraz wymagała szeregu środków w dziedzinie konkurencji, aby umożliwić odpowiednią reakcję.

## NARZĘDZIA POLITYKI KONKURENCJI

W szerokim ujęciu, zestaw narzędzi polityki konkurencji UE obejmuje przepisy antymonopolowe, przepisy dotyczące kontroli połączeń, pomocy państwa oraz przedsiębiorstw i usług publicznych. Część antymonopolowa ma na celu przywracanie warunków konkurencji, w przypadku gdy niewłaściwe działania przedsiębiorstw (np. kartele lub nadużycie pozycji dominującej) powodują zakłócenia konkurencji. Część prewencyjna narzędzi polityki konkurencji obejmuje kontrolę połączeń i zasady pomocy państwa. Celem kontroli połączeń jest zapobieganie potencjalnym zakłóceniom konkurencji poprzez uprzednią ocenę, czy potencjalne połączenie lub przejęcie może skutkować ograniczeniem konkurencji. Zasady pomocy państwa mają na celu zapobieganie nieuzasadnionej interwencji państwa w przypadku, gdy preferencyjne traktowanie danych przedsiębiorstw lub sektorów zakłóca lub może zakłócać konkurencję i negatywnie wpływa na handel między państwami członkowskimi. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym mają szczególne znaczenie dla obywateli i podlegają określonym zasadom w kontekście pomocy państwa w celu promowania spójności społecznej i terytorialnej, wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej oraz równego traktowania.

### A. Ogólny zakaz porozumień ograniczających konkurencję (art. 101 TFUE)

Jeżeli zamiast konkurować ze sobą, przedsiębiorstwa zgodziłyby się na ograniczenie konkurencji, zakłóciłyby to równe warunki działania, a tym samym zaszkodziło konsumentom i innym przedsiębiorstwom. Dlatego wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, których celem lub skutkiem jest zakłócenie konkurencji i które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi, są zakazane (ust. 1)

---

[1] Konsultacje publiczne na temat polityki konkurencji i Europejskiego Zielonego Ładu można znaleźć pod adresem: [https://ec.europa.eu/competition/information/green\\_deal/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/information/green_deal/index_en.html). Tabelę z planowanym harmonogramem przeglądów polityki łączenia przedsiębiorstw i przeciwdziałania praktykom monopolistycznym na lata 2019-2022 można znaleźć pod adresem: [https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline\\_table\\_M\\_AT\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/timeline_table_M_AT_final.pdf)



i nieważne z mocy prawa (ust. 2). Obejmuje to na przykład wyraźne porozumienia (takie jak kartele) i uzgodnione praktyki ustalania cen lub ograniczania produkcji bądź dzielenia rynku między przedsiębiorstwa (zwane również klauzulami ochrony terytorialnej). Takie rodzaje porozumień uważa się stale za ograniczające konkurencję i w związku z tym są one zakazane bez żadnych wyjątków.

Z drugiej strony inne rodzaje porozumień mogą być wyłączone z tego zakazu pod warunkiem, że przyczyniają się do usprawnienia produkcji lub dystrybucji produktów bądź do wspierania postępu technicznego lub gospodarczego. Na przykład porozumienia w sprawie podziału kosztów lub ryzyka między przedsiębiorstwami lub w sprawie przyspieszenia innowacji poprzez współpracę w dziedzinie badań i rozwoju mogą przynieść znaczące korzyści gospodarcze. Warunek przyznania takiego wyłączenia jest taki, że z odpowiedniej części osiągniętego w ten sposób zysku skorzystają konsumenci oraz że porozumienie nie nakłada niepotrzebnych ograniczeń ani nie powoduje wyeliminowania konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów (ust. 3). Wyłączenia takie nie są przyznawane na zasadzie oceny każdego indywidualnego przypadku, ale najczęściej podlegają przepisom rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych.

Rozporządzenia te obejmują grupy zbliżonych pod względem treści pojedynczych porozumień, które zwykle mają porównywalny wpływ na konkurencję. Komisja dokonuje obecnie przeglądu [rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień wertykalnych](#)[2], a także dwóch [rozporządzeń w sprawie wyłączeń grupowych dotyczących porozumień horyzontalnych](#)[3] wraz z odpowiednimi wytycznymi. Celem przeglądu jest ustalenie, czy rozporządzenia te nadal należy uwzględniać rozwój sytuacji na rynku i czy są nadal adekwatne do zakładanych celów.

Ponadto niektóre porozumienia nie są uważane za naruszenia, jeżeli mają niewielkie znaczenie i wywierają niewielki wpływ na rynek (zasada *de minimis*), nawet jeśli nie spełniają warunków wyłączenia na mocy art. 101 ust. 3 TFUE (tzw. „porozumienia o mniejszym znaczeniu”). Takie porozumienia często postrzega się jako przydatne dla współpracy między małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Niemniej jednak porozumień, których „celem” jest ograniczenie konkurencji, nie można postrzegać jako [porozumień o mniejszym znaczeniu](#)[4].

Po wybuchu pandemii COVID-19 Komisja przyjęła w kwietniu 2020 r. [komunikat w sprawie tymczasowych ram prawnych](#) z wytycznymi antymonopolowymi dla przedsiębiorstw współpracujących w celu zwiększenia produkcji i optymalizacji dostaw szczególnie pilnie potrzebnych leków szpitalnych w reakcji na kryzys.

#### **B. Zakaz nadużywania pozycji dominującej (art. 102 TFUE)**

Jeśli przedsiębiorstwo działające z pozycji siły („dominacja”) na danym rynku nadużywałoby tej pozycji (np. poprzez narzucanie klientom wygórowanych cen), zaszkodziłoby to zarówno konsumentom, jak i konkurentom. Dlatego takie zachowanie jest zabronione na mocy unijnego prawa konkurencji. Jeden z najbardziej znanych przypadków nadużywania pozycji dominującej zakończył się wydaniem [decyzji w sprawie Microsoft z 2004 r](#)[5]. Komisja uznała, że firma Microsoft nadużyła swojej pozycji dominującej na rynku systemów operacyjnych dla komputerów osobistych, ukrywając przed konkurentami kluczowe informacje dotyczące interoperacyjności, co



oznacza, że dostawcy konkurencyjnych systemów operacyjnych nie byli w stanie skutecznie konkurować.

„Na istnienie pozycji dominującej wskazuje fakt, iż dane przedsiębiorstwo dysponuje siłą gospodarczą, która pozwala mu stawać na przeszkodzie w utrzymaniu skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez umożliwienie zachowywania się w sposób w znacznej mierze niezależny od swoich konkurentów, swoich klientów i wreszcie konsumentów”<sup>[6]</sup>. Pozycję dominującą ocenia się w odniesieniu do całego rynku wewnętrznego lub przynajmniej znacznej jego części. Rozmiary rynku badanego w określonym przypadku zależą od cech produktu, istnienia produktu alternatywnego oraz postrzegania produktu przez konsumentów bądź ich gotowości do dokonania wyboru na korzyść produktu alternatywnego. Komisja przygotowuje obecnie kompleksowy przegląd swojego podejścia do zdefiniowania pojęcia rynku właściwego<sup>[7]</sup>.

Pozycja dominująca sama w sobie nie stanowi naruszenia unijnego prawa konkurencji, a przedsiębiorstwa posiadające taką pozycję mogą konkurować w oparciu o swoje merytoryczne zalety, jak każda inna spółka. Niemniej jednak pozycja dominująca nakłada na przedsiębiorstwo szczególną odpowiedzialność za dopilnowanie, aby jego działania nie zakłócały konkurencji. Oznacza to, że takie same działania, jeżeli są prowadzone przez spółkę niedominującą, niekoniecznie będą nielegalne. Przykłady zachowań, które stanowiłyby nadużycie pozycji dominującej, obejmują ustalanie cen poniżej poziomu kosztów (praktyka stosowania cen drapieżnych), narzucanie wygórowanych cen, sprzedaż wiążaną i łączoną oraz odmowę współpracy z niektórymi kontrahentami. Artykuł 102 TFUE zawiera otwarty wykaz przykładów działań stanowiących nadużywanie pozycji dominującej.

### C. Procedura dotycząca kontroli połączeń

Połączenia lub przejęcia mogą być korzystne dla przedsiębiorstw i całej gospodarki, ponieważ mogą przyczynić się do zwiększenia wydajności, synergii i korzyści skali. Jeśli jednak doprowadzą do wzmocnienia władzy rynkowej lub zwiększenia koncentracji na rynku, mogą również osłabiać konkurencję. Z tego powodu niektóre połączenia i przejęcia muszą zostać poddane przeglądowi i nie mogą zostać przeprowadzone do czasu wydania zgody.

W rozporządzeniu (WE) nr 139/2004 stwierdza się, że koncentrację, która przeszkadzałaby znacząco skutecznej konkurencji na wspólnym rynku lub znacznej jego części, w szczególności w wyniku stworzenia lub umocnienia pozycji dominującej, należy uznać za niezgodną ze wspólnym rynkiem (art. 2 ust. 3). Zamiar połączenia należy zgłosić Komisji, jeżeli powstałe przedsiębiorstwo przekroczyłoby pewne progi (tzw. „koncentracje o wymiarze wspólnotowym”). Jeśli progi nie są przekroczone, kontrolę połączeń mogą przeprowadzić krajowe organy ochrony konkurencji. Zasady kontroli połączeń mają również zastosowanie do spółek mających siedzibę poza UE, jeżeli prowadzą one działalność na rynku wewnętrznym.

Proces kontroli wszczyna się w związku z przejęciem kontroli w drugim przedsiębiorstwie (art. 3 ust. 1). Po dokonaniu oceny prawdopodobnego wpływu

---

[6] TSUE, sprawa 27/76, United Brands.

[7] [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020\\_market\\_definition\\_notice/index\\_en.html](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_market_definition_notice/index_en.html)



połączenia na konkurencję Komisja może je zatwierdzić lub odrzucić, lub może wyrazić zgodę, z zastrzeżeniem określonych warunków i obowiązków (art. 8). Nie przeprowadza się systematycznej kontroli następczej ani operacji rozdzielania połączonych przedsiębiorstw.

W 2014 r. Komisja przeprowadziła konsultacje w sprawie możliwych zmian [unijnych zasad kontroli łączenia przedsiębiorstw](#)<sup>[8]</sup> w celu zapewnienia efektywniejszego współdziałania reguł na szczeblu unijnym i krajowym. Nadal oczekuje się na wyniki tego procesu.

#### D. Zakaz przyznawania pomocy przez państwo (art. 107 TFUE)

TFUE zawiera ogólny zakaz przyznawania pomocy przez państwo (ust. 1), aby zapobiec zakłóceniom konkurencji na rynku wewnętrznym, które mogłyby wynikać z przyznania selektywnych korzyści niektórym przedsiębiorstwom. Zakazana jest wszelka bezpośrednia pomoc udzielana przez państwa członkowskie (bezzwrotne dotacje, pożyczki udzielane na korzystnych warunkach, zwolnienia z podatków i cła, gwarancje kredytowe). Podobnie wszelkie inne korzyści przyznane w ramach preferencyjnego traktowania określonym przedsiębiorstwom lub sektorom, które zakłócają lub mogą zakłócać konkurencję i negatywnie wpływają na handel między państwami członkowskimi.

W TFUE pozostawiono margines swobody na przyznanie pewnych wyłączeń z tego ogólnego zakazu, jeżeli można je uzasadnić konkretnymi nadrzędnymi celami politycznymi (ust. 2 i 3), na przykład w celu zaradzenia poważnym zakłóceniom gospodarczym lub ze względu na wspólny interes europejski. Niedawnym przykładem są tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa mające na celu wsparcie gospodarki w związku z obecną pandemią COVID-19<sup>[9]</sup>, przyjęte z myślą o zaradzeniu poważnym zakłóceniom gospodarczym spowodowanym przez pandemię<sup>[10]</sup>. W przeszłości podobne kroki podjęto w kontekście [światowego kryzysu finansowego](#)<sup>[11]</sup>, aby zapobiec poważnym negatywnym skutkom ubocznym dla całego systemu finansowego z powodu upadku pojedynczej instytucji finansowej.

Państwa członkowskie są zobowiązane do powiadomienia Komisji o każdej planowanej pomocy państwa, chyba że jest ona objęta ogólnym wyłączeniem grupowym (określonym w rozporządzeniu (WE) nr 800/2008) lub zastosowanie ma zasada de minimis. Środek pomocy państwa można zastosować tylko wtedy, gdy Komisja wyrazi na to zgodę. Komisja jest również uprawniona do odzyskania niezgodnej z prawem pomocy państwa. W szeregu decyzji Komisja uznała preferencyjne stawki podatkowe dla określonych pojedynczych przedsiębiorstw w niektórych państwach członkowskich za niedopuszczalną pomoc państwa, której zwrotu należy zażądać. W 2016 r. Komisja postanowiła, że Irlandia ma domagać się od firmy Apple zwrotu podatków w wysokości 13 mld EUR. Decyzja została zaskarżona zarówno przez Apple, jak i przez Irlandię i jest obecnie rozpatrywana przez sądy.

---

[9][Skonsolidowana wersja ram](#).

[10]Dodatkowe informacje można znaleźć pod adresem: [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html)



## E. Usługi publiczne świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

W niektórych państwach członkowskich niektóre podstawowe usługi (np. energia elektryczna, poczta i transport kolejowy) są nadal świadczone przez przedsiębiorstwa publiczne lub przedsiębiorstwa kontrolowane przez organy publiczne. Takie usługi są uważane za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym i podlegają szczególnym zasadom w kontekście unijnych ram pomocy państwa. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym to działalność gospodarcza o szczególnym znaczeniu dla obywateli, której nie zapewniłyby same mechanizmy rynkowe, a przynajmniej nie w formie przystępnej usługi dostępnej dla wszystkich. W TFUE podkreśla się znaczenie usług, ich różnorodność, szeroką swobodę działania organów krajowych, regionalnych i lokalnych oraz powszechną dostępność. Również w art. 36 Karty praw podstawowych uznaje się dostęp obywateli Unii do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

## EGZEKOWANIE PRZEPISÓW

Rygorystyczne i skuteczne egzekwowanie unijnych reguł konkurencji jest niezbędne, aby zapewnić osiągnięcie celów polityki konkurencji. Komisja jest głównym organem odpowiedzialnym za zapewnienie prawidłowego stosowania tych zasad i ma szerokie uprawnienia kontrolne oraz wykonawcze.

Ponadto od dnia 1 maja 2004 r., w kontekście przepisów antymonopolowych (art. 101 i 102 TFUE), organy ochrony konkurencji państw członkowskich przejęły niektóre funkcje związane z egzekwowaniem prawa konkurencji. W rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 zezwolono na wzmocnioną rolę krajowych organów antymonopolowych i sądów w zakresie egzekwowania prawa, którą dodatkowo wzmocniono na mocy [dyrektywy \(UE\) 2019/1\[12\]](#). W takim zdecentralizowanym kontekście egzekwowania prawa kluczowa jest skuteczna koordynacja między krajowymi i europejskimi organami egzekwowania prawa konkurencji. W związku z tym Europejska Sieć Konkurencji, w skład której wchodzić krajowe organy ochrony konkurencji i Komisja, służy jako platforma wymiany informacji mająca na celu poprawę koordynacji w zakresie egzekwowania reguł konkurencji.

W dziedzinie ochrony konkurencji w 2014 r. przyjęto [dyrektywę w sprawie dochodzenia roszczeń odszkodowawczych\[13\]](#) w celu zwiększenia efektu odstraszającego w odniesieniu do zakazanych porozumień (karteli i nadużywania pozycji dominującej) oraz w celu zapewnienia lepszej ochrony konsumentów. Ułatwia ona proces uzyskania odszkodowania za szkody wyrządzone obywatelom lub innym przedsiębiorstwom w wyniku naruszenia prawa konkurencji.

## ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W polityce konkurencji główną rolą Parlamentu jest kontrola organów wykonawczych. Komisarz odpowiedzialny za politykę konkurencji staje kilka razy w roku przed Komisją Gospodarczą i Monetarną (ECON), aby wyjaśnić swoją politykę i omówić decyzje.



W odniesieniu do przyjmowania prawa konkurencji Parlament Europejski jest najczęściej zaangażowany jedynie poprzez procedurę konsultacji. Z tego względu jego wpływ jest ograniczony w porównaniu do wpływu Komisji i Rady. Parlament kilkakrotnie apelował – m.in. w corocznych rezolucjach w sprawie sprawozdania Komisji Europejskiej na temat polityki konkurencji – o rozszerzenie stosowania zwykłej procedury ustawodawczej również na prawo konkurencji.

W istocie niedawno zwykła procedura ustawodawcza miała zastosowanie do przyjęcia wyżej wspomnianych dyrektyw w sprawie dochodzenia roszczeń i wzmocnienia organów ochrony konkurencji państw członkowskich. W obu przypadkach Parlament działał jako współprawodawca (a właściwą komisją była komisja ECON). Dla posłów Parlamentu Europejskiego ważne było w tym postępowaniu, aby zapewnić konsumentom pełne zadośćuczynienie za poniesione szkody, a jednocześnie dopilnować, by nie doszło do przyznania nadmiernych odszkodowań. W interesie konsumentów posłowie Parlamentu doprowadzili do tego, że decyzje krajowych organów ochrony konkurencji są postrzegane jako dowód prima facie naruszenia prawa konkurencji. Podkreślili również znaczenie, jakie ma dla organów ochrony konkurencji możliwość wydawania decyzji tymczasowych w postępowaniach z zakresu konkurencji.

W czasie ósmej kadencji parlamentarnej trzy komisje specjalne ds. interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach (TAXE 1, TAXE 2 i TAXE 3) przeanalizowały środki podejmowane w celu przeprowadzenia oceny zgodności interpretacji indywidualnej prawa podatkowego w państwach członkowskich z zasadami pomocy państwa oraz możliwość doprecyzowania przepisów regulujących wzajemną wymianę informacji.

Parlament nadal monitoruje rozwój polityki konkurencji i prace Komisji w tej dziedzinie. Specjalna grupa robocza ds. polityki konkurencji w komisji ECON i coroczne rezolucje Parlamentu w sprawie sprawozdania rocznego Komisji na temat polityki konkurencji zapewniają wkład polityczny i wytyczne dla kształtowania opinii Parlamentu na temat sposobu sprostania wyzwaniom polityki konkurencji w społeczeństwie.

Radostina Parenti  
12/2020

