

STOSOWANIE REGUŁ KONKURENCJI PRZEZ PAŃSTWA STOWARZYSZONE W ŚWIETLE AVIS KOMISJI EUROPEJSKIEJ

W dniu 16 lipca 1997 r. Komisja Europejska przedstawiła w Parlamentowi Europejskiemu w Strasburgu dokument Agenda 2000. Pierwszy tom tego obszernego dokumentu poświęcony jest pracom nad wewnętrznym rozwojem poszerzonej Unii, natomiast drugi - konsekwencjom rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW). Integralną częścią Agendy 2000 są również opinie (*avis*) przygotowane przez Komisję Europejską na temat zdolności krajów stowarzyszonych do rozpoczęcia negocjacji członkowskich. **Komisja zarekomendowała Radzie UE otwarcie negocjacji z Węgrami, Polską¹, Czechami, Słowenią i Estonią (oraz z Cyprem).** W przypadku Bułgarii, Rumunii, Litwy, Łotwy i Słowacji opinia Komisji o rozpoczęciu negocjacji, jest negatywna.

Dotychczasowe prace nad zasadami konkurencji

W stosunkowo ogólnym tomie I Agendy 2000 nt. silniejszej, rozszerzonej Unii kwestie konkurencji zostały poruszone w kilku aspektach. W części dotyczącej polityki Wspólnoty Europejskiej (WE) zwrócono szczególną uwagę na problemy związane z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Głównym celem rozwoju Wspólnoty jest stały wzrost gospodarczy oraz zwiększanie zatrudnienia. Niewątpliwie kluczową rolę odgrywa w tym przypadku tworzona unia gospodarcza i walutowa - EMU (*economic and monetary union*) i związana z nią perspektywa jednej waluty euro. Ponadto wskazano, iż istotną kwestią, zapewniającą właściwe działanie jednolitego rynku jest

¹ Por. E. Synowiec: Komisja rekomenduje Polskę do Unii Europejskiej, "Wspólnoty Europejskie - Biuletyn Informacyjny" nr 7-8, 1997.

polityka konkurencji. W Agendzie 2000 zapisano, iż - wraz z przyszłym poszerzeniem Unii - wdrażanie kontroli przestrzegania zasad konkurencji, włącznie z monitoringiem stosowania pomocy państwa jest szczególnie ważne dla podmiotów funkcjonujących na rynku wewnętrznym, a także może stanowić o ogólnym wzroście gospodarczym państw Unii Europejskiej. Uznano ponadto, iż wspomniane zasady zostaną uproszczone, a ich przestrzeganie poddane bardziej szczegółowej kontroli w porozumieniu z państwami członkowskimi. Celem tej współpracy między instytucjami wspólnotowymi a krajami WE jest decentralizacja podejmowania działań w zakresie polityki konkurencji. Oprócz powyższych kwestii dotyczących wewnętrznego funkcjonowania Wspólnoty, Agenda 2000 zawiera deklarację ściślejszej współpracy Wspólnoty na arenie międzynarodowej w zakresie polityki konkurencji.

W części dotyczącej pozycji Unii na arenie międzynarodowej Komisja zaleca, w zakresie polityki konkurencji, przede wszystkim dalszą pracę nad rozwijaniem reguł konkurencji w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO). Ponadto podkreślono tu rolę oddziaływania jednolitego rynku, zarówno na płaszczyźnie stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Uznano bowiem, iż polityka konkurencji powinna być jednym z obszarów, w których rola Europy w ustalaniu standardów międzynarodowych powinna być coraz większa.

W rozdziałach Agendy 2000 na temat wyzwań, jakie niesie ze sobą rozszerzenie Unii Europejskiej, Komisja wymienia szereg kryteriów ekonomicznych, jakie powinny zostać spełnione przez aplikujące państwa z Europy Środkowej i Wschodniej. Jednym z nich, zapisanym już wcześniej w Konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r., jest sprostanie presji konkurencji na rynku wspólnotowym. Komisja uważa, iż w celu spełnienia tego kryterium przedsiębiorstwa powinny uzyskać odpowiednie warunki działania na rynkach krajowych. Aby je stworzyć Komisja zapisała szereg elementów, które powinny być wzięte pod uwagę przez kraje stowarzyszone. Należy do nich m.in. stopień i zakres, w jakim rząd i legislacja krajowa wpływają na konkurencyjność gospodarki poprzez odpowiednią politykę handlową, wprowadzanie zasad ochrony konkurencji (w tym odpowiednich reguł stosowania pomocy państwa) i wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw. Na tej podstawie Komisja uznała, że we wszystkich państwach EŚW następuje stała poprawa we wdrażaniu podstawowych zasad konkurencji i właściwego funkcjonowania jednolitego rynku. Mimo tak pozytywnej opinii autorzy Agendy 2000 podkreślili jednak, iż powyższe zmiany nie są jeszcze w pełni satysfakcjonujące.

W rozdziale odnoszącym się do dotychczas przyjętego *acquis* przez kraje aplikujące do członkostwa w UE, Komisja Europejska zaleciła dalsze dostosowywanie

legislacji krajowej do wymogów wspólnotowych, ze wskazaniem na postanowienia Układu Europejskiego. Autorzy Agendy 2000 zauważyli, iż większość sektorów nie ma precyzyjnie sprecyzowanych reguł odnoszących się do implementacji postanowień Układu, a istnieją jedynie ogólne zasady odnoszące się do polityki antymonopolowej i stosowania pomocy państwa. Podstawą dla wypracowywania powyższych zasad jest, w przypadku Polski, **artykuł 63 p. 3. Układu Europejskiego, który stanowi, iż: w ciągu trzech lat od dnia wejścia w życie Układu, Rada Stowarzyszenia przyjmie w drodze decyzji zasady niezbędne dla realizacji postanowień o zakazie wszelkich porozumień między przedsiębiorstwami, nadużywania pozycji dominującej na rynku oraz stosowania pomocy publicznej**².

Oprócz powyższych spostrzeżeń i zaleceń, Komisja Europejska podkreśliła konieczność wdrożenia wielu zasad wspólnotowych odnoszących się do konkurencji i pomocy państwa. Zapisano również, iż wszelkie decyzje w państwach aplikujących w powyżej wymienionych zakresach tematycznych powinny być konsultowane z Komisją.

Przewidywane zmiany polityki konkurencji po rozszerzeniu UE

W tomie II Agendy 2000 Komisja szczegółowo przedstawiła prognozowane konsekwencje przystąpienia państw Europy Środkowej i Wschodniej do UE. Jeden z podrozdziałów tej części analitycznej odnosi się bezpośrednio do polityki konkurencji. Według ekspertów Komisji Europejskiej, rozszerzenie UE nie powinno wpłynąć negatywnie na podstawowe zasady, jakim podlega wspólnotowa polityka konkurencji. Zauważono natomiast, iż bezpośrednie i zunifikowane wdrożenie jej zasad w ramach coraz większej liczby gospodarek powinno zaowocować bardziej efektywnym działaniem polityki konkurencji. W samym fakcie poszerzenia Unii Europejskiej Komisja zauważyła jednak możliwość utrudnienia działalności służb, w których kompetencjach znajduje się kontrolowanie przestrzegania zasad konkurencji.

Komisja Europejska oceniła, iż **w sferze polityki antymonopolowej państwa stowarzyszone odnotowują stosunkowo dobre rezultaty**. Podkreślono, iż kwestie polityki konkurencji stały się dla państw kandydujących istotne dopiero z początkiem reform strukturalnych lat dziewięćdziesiątych. Uznano ponadto, iż wszystkie państwa stowarzyszone powołały odpowiednie instytucje, w których kompetencjach znajduje się dostosowywanie prawa w zakresie uczciwej konkurencji.

² A.A. Ambroziak, E. Kaliszuk: Przyjęcie zasad stosowania reguł konkurencji, "Wspólnoty Europejskie - Biuletyn Informacyjny" nr 11, 1996.

Ponadto Komisja podkreśliła wagę **problemu tzw. kultury konkurencji** (ang. *competition culture*). Uznano, iż w najbliższym czasie nie można zapewnić przestrzegania przez podmioty gospodarcze zasad kultury konkurencji, a problem ten z pewnością pojawi się z chwilą przystąpienia do UE. **Wynika on bowiem nie tyle z braku dostosowań prawnych, co z odmiennej mentalności przedsiębiorców z państw Europy Środkowej i Wschodniej**, którzy dopiero od kilku lat mogą prowadzić firmy na wolnym rynku.

W sferze stosowania pomocy państwa Komisja Europejska stwierdziła, iż prace w tym zakresie powinny być zintensyfikowane, a polityczny sprzeciw wobec dostosowywania do wymogów wspólnotowych przezwyciężony. W przeciwnym razie rozszerzenie UE może przynieść niebezpieczeństwo zagrożenia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Komisja oceniła, iż obecnie obowiązujące reguły pozwalają w sposób stosunkowo elastyczny prowadzić działania w tym zakresie. Wydaje się, iż w tym miejscu autorzy Agendy 2000 mijają się z prawdą. Otóż zarówno postanowienia Układu Europejskiego, odnoszące się do stosowania pomocy państwa i przewidujące derogacje dla Polski (*nota bene* nie zaakceptowane przez ostatnią Radę Stowarzyszenia w kwietniu 1997 roku) jak i przyjmowane przepisy wykonawcze, tzw. zasady udzielania pomocy publicznej są relatywnie rygorystyczne.

Komisja również zwróciła szczególną uwagę na **kwesnię organów monitorujących pomoc państwa w krajach EŚW**. Podkreślono, iż dla prawidłowego ich funkcjonowania niezbędne jest wprowadzenie właściwych przepisów prawnych, nadających tym organom odpowiednie kompetencje w zakresie kontroli i rejestracji pomocy państwa. Komisja Europejska podkreśliła konieczność zapewnienia przejrzystości w tym zakresie, co zostało już zapisane w przepisach Układów Europejskich.

Oprócz tego Komisja Europejska wspomniała kwestie odnoszące się do **polityki pomocy regionalnej**. Podkreślono przede wszystkim możliwy negatywny wpływ na budżet wspólnotowy w przypadku zastosowania obecnie obowiązujących zasad udzielania tej pomocy państwom EŚW. Uznano bowiem, iż liczba regionów w państwach Unii po jej rozszerzeniu, którym według niezmiennych zasad przysługiwałyby dotacje, może radykalnie wzrosnąć.

Jeśli chodzi o **monopole państwowe o charakterze handlowym**, przedsiębiorstwa publiczne i firmy, które uzyskały specjalne lub wyłączne prawa, Komisja stosunkowo optymistycznie wypowiedziała się na temat koniecznych dostosowań, których efektem ma być spełnienie zapisów Traktatu o WE.

Opinia Komisji nt. sytuacji w zakresie polityki konkurencji w państwach EŚW

Komisja Europejska pozytywnie zaopiniowała wnioski pięciu z dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej, aplikujących o członkostwo w UE. Należą do nich - jak już wspomniano - Węgry, Polska, Czechy, Słowenia i Estonia.

Każda opinia Komisji na temat przystępowania państwa do Unii ma podobną strukturę i układ tekstów. Kwestie dotyczące polityki konkurencji zostały umieszczone w rozdziale "Rynek wewnętrzny bez granic". Każdy sektor gospodarki został przedstawiony w podobny sposób. Opis ten rozpoczyna (wspólne dla wszystkich dziesięciu opinii) wprowadzenie Komisji na temat głównych celów i filozofii prowadzenia polityki konkurencji w WE. Następnie Komisja przedstawiła streszczenie dotychczasowych prac oraz obecny stan i perspektywy dalszych dostosowań w zakresie respektowania zasad konkurencji. Każdy z podrozdziałów odnoszących się do konkurencji jest zakończony wnioskami, które w przypadku kilku opinii są stosunkowo podobne.

We wstępie do podrozdziału na temat konkurencji Komisja przypominała, iż polityka wspólnotowa w dziedzinie konkurencji wynika z postanowień artykułu 3(g) Traktatu o WE, który stanowi, że Wspólnota tworzy "system zapewniający, że konkurencja w ramach wewnętrznego rynku nie ulegnie zakłóceniu". Główne obszary realizacji tego zadania to prowadzenie polityki antymonopolowej i respektowanie zasad pomocy państwa.

Ponadto Komisja odwołała się do Układu Europejskiego, który przewiduje funkcjonowanie systemu konkurencji w stosunkach między Wspólnotami Europejskimi a Polską, zgodnie a kryteriami określonymi w artykułach 85 i 86 Traktatu o WE (porozumienia między przedsiębiorstwami, nadużywanie pozycji dominującej) oraz w artykule 92 (pomoc państwa); zakłada także wdrożenie odpowiednich reguł w tych dziedzinach w ciągu trzech lat od daty wejścia w życie Układu. Przewiduje ponadto dostosowanie prawa państw stowarzyszonych do przepisów Wspólnoty w dziedzinie konkurencji.

Ponadto Komisja podkreśliła, iż dodatkowo Biała Księga zakłada stopniowe wdrożenie nie tylko wymienionych przepisów, ale także zapisów Rozporządzenia o połączeniach (4046/89) oraz artykułów 37 i 90 Traktatu o WE (kwestie monopoli państwowych o charakterze handlowym i aspekty praw specjalnych i wyłącznych).

Polityka antymonopolowa

Od początku 1997 r. na **Węgrzech** funkcjonuje nowa ustawa o zakazie nieuczciwej i ograniczającej konkurencji. Komisja oceniała bardzo wysoko tę nowelizację, stanowiącą znaczący krok w kierunku dostosowań legislacji krajowej do wymogów wspólnotowych.

