

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

428. SESJA PLENARNA W DNIACH 5-6 LIPCA 2006 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Regulacja konkurencji a ochrona konsumentów”

(2006/C 309/01)

Dnia 14 lipca 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 swego regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie: „Regulacja konkurencji a ochrona konsumentów”

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 31 maja 2006 r. Sprawozdawcą była Maria Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5-6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 5 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 134 głosami za — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wolna konkurencja jest korzystna dla wszystkich podmiotów uczestniczących w rynku, a w szczególności dla konsumentów. Niemniej jednak nieprzestrzeganie regulujących ją przepisów prawnych ma znaczny wpływ na konkurujące przedsiębiorstwa. Dlatego też przepisy zezwalają na nałożenie sankcji, co ma łagodzić skutki gospodarcze braku konkurencji.

1.2 W przeszłości konsumenci nie dysponowali odpowiednimi instrumentami prawnymi opartymi na przepisach dotyczących konkurencji, które umożliwiałyby im interweniowanie lub wnoszenie skarg ze względu na szkody na rynku powstałe w wyniku zakazanych praktyk konkurencyjnych. Dopiero w momencie pojawienia się na rynku wewnętrznym zasadniczych zmian, w szczególności liberalizacji sektorów usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, rozpoczęto debatę na temat konieczności wprowadzenia instrumentów, które umożliwiałyby konsumentom uczestnictwo w polityce konkurencji.

1.3 Pierwszy krok zrobiono w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji poprzez powołanie urzędnika łącznikowego ds. konsumentów, którego rolą jest kontaktowanie się z organizacjami ochrony konsumentów w sprawach związanych z konkurencją, w których jego zdanie może być istotne. Po trzech latach jednak skuteczność jego działań okazuje się ograniczona ze względu na brak odpowiednich środków do wypełniania tego zadania.

1.4 Tymczasem w najważniejszych sektorach poddanych liberalizacji ma miejsce faktyczne ograniczanie wolnej konkurencji, co objawia się wykluczeniem konkurentów z rynku i wyraźnym ograniczeniem praw gospodarczych konsumentów. Jedną z przyczyn tych negatywnych skutków procesu liberalizacji jest przyjęcie przez większość państw członkowskich podejścia narodowego, włącznie z powrotem do obejmowania przedsiębiorstw protekcjonizmem narodowym. Komisja musi zatem dysponować odpowiednimi środkami przeciwdziałania takim praktykom.

1.5 Art. 153 ust. 2 TWE daje Komisji podstawy prawne do ustanowienia działań horyzontalnych na rzecz ochrony konsumentów w ramach wszystkich polityk wspólnotowych, a w ramach polityki konkurencji w szczególności, w celu zapewnienia, że przepisy art. 81 i 82 TWE obejmują interesy konsumentów jak również interesy konkurujących przedsiębiorstw, naruszane przez nieprzestrzeganie zasad konkurencji. Jednocześnie państwa członkowskie muszą podporządkować swoje przepisy krajowe tym samym celom.

1.6 W związku z tym należy też ustanowić działania gwarantujące rekompensatę za szkody, szczególnie dla praw gospodarczych, wynikające z prowadzenia praktyk zakazanych.

1.7 Ponadto należy wzmocnić systemy informowania konsumentów i konsultacji z nimi. Jeśli DG ds. Konkurencji utrzyma funkcję urzędnika łącznikowego, to musi wyposażyć go w środki konieczne do wypełniania zadań, natomiast DG

ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (SANCO) powinna zaangażować wszystkie organy, z którymi współpracuje, do prowadzenia skuteczniejszych działań interwencyjnych w bezpośrednio powiązanych z interesami konsumentów sprawach dotyczących konkurencji. W tym kontekście Komitet jest zdania, że Europejska Sieć Konkurencji mogłaby przystosować swoje działania tak, by uwzględniać w nich wszelkie informacje i uwagi przedstawiane przez krajowe lub wspólnotowe organizacje ochrony konsumentów w celu zwiększenia skuteczności polityki konkurencji na rynkach i zapewnienia uznania praw gospodarczych konsumentów.

2. Aktualna europejska polityka konkurencji

2.1 Wolna konkurencja jest podstawową zasadą gospodarki rynkowej i opiera się na założeniu, że podmioty gospodarcze i, ogólnie rzecz biorąc, wszystkie jednostki, które uczestniczą w rynku, mają wolność inicjatywy. Podstawą do opracowania postanowień traktatowych dotyczących regulacji konkurencji była konieczność ustanowienia reguł łączących wolną konkurencję na rynku z prawami wszystkich podmiotów na nim obecnych. W toku intensywnych działań liberalizacyjnych Komisja Europejska wskazywała⁽¹⁾ na potrzebę zapewnienia odpowiedniej równowagi między interesami przedsiębiorców a interesami konsumentów, wzięwszy pod uwagę nowe sytuacje zachodzące w gospodarce, nieprzewidziane w przepisach dotyczących konkurencji. Komisja wyraziła również poparcie dla działań służących zapewnieniu funkcjonalności instrumentów dobrowolnych oraz propagowaniu dialogu między konsumentami a przedsiębiorcami w celu zwiększenia zaufania konsumentów do rynku, ponieważ efektu tego nie udało się uzyskać dzięki samej konkurencji.

2.2 Zgodnie z informacjami zawartymi w sprawozdaniu Komisji w sprawie polityki konkurencji w 2004 r.⁽²⁾ oraz w przemówieniu wygłoszonym przez komisarz Neelie Kroes⁽³⁾ obecnie pojawiły się pewne nowe czynniki. W obu tekstach podkreślono potrzebę skoncentrowania działań na sektorach mających zasadnicze znaczenie dla rynku wewnętrznego i konkurencyjności, zgodnie z warunkami ustalonymi w agendzie lizbońskiej, i przede wszystkim na uwzględnianiu interesów konsumentów, a w szczególności wpływu funkcjonowania karteli i monopolu na ich prawa. Takie podejście można postrzegać jako pierwszy krok na rzecz włączenia ochrony konsumentów do metod regulacji rynku z perspektywy interesów konsumentów, a nie tylko dostawców, jak miało to miejsce do tej pory.

2.3 Należy zaznaczyć, że polityka konkurencji musi zostać ustalona w odniesieniu do UE jako całości, we współpracy z państwami członkowskimi, nie tylko dlatego, że dotyczy ona jednolitego rynku, a co za tym idzie operacji transgranicznych, lecz także ze względu na fakt, że służy harmonizacji przepisów krajowych, mającej zapobiegać realizacji protekcyjnych polityk krajowych, które sprzyjają rynkom krajowym za cenę dyskryminacji konkurentów. Dlatego kluczowa rola przypada tutaj władzom wspólnotowym, szczególnie Komisji. Komisja

odpowiada nie tylko za opracowywanie wniosków legislacyjnych służących uregulowaniu konkurencji, lecz także za kontrolowanie połączeń przedsiębiorstw i pomocy państwa, w przypadku których interes ogólny musi przeważać nad interesem narodowym poszczególnych państw.

2.4 Liberalizacja sektorów działalności użyteczności publicznej oraz regulacja usług finansowych doprowadziły do prób połączenia polityki konkurencji z pozostałymi politykami realizowanymi przez Komisję, w szczególności z polityką konsumencką. Faktycznie, jak stwierdzono w ostatnim sprawozdaniu w sprawie polityki konkurencji (za rok 2004), rygorystyczne stosowanie tej polityki ma służyć między innymi wzmocnieniu interesów konsumentów i ich zaufania do wspólnego rynku.

2.5 Mimo zadeklarowania takich zasad, analiza różnych przepisów określających europejską politykę konkurencji nie pozwala na ustalenie żadnych praktycznych rozwiązań w tym zakresie i w rzeczywistości strategia przyjmowana przy realizacji polityki konkurencji nie uległa zmianie. W 2003 r., w Europejskim Dniu Konkurencji, zapowiedziano powołanie przez DG ds. Konkurencji urzędnika łącznikowego ds. konsumentów⁽⁴⁾, którego zakres zadań będzie obejmował wszystkie dziedziny wchodzące w zakres polityki konkurencji w celu ochrony interesów konsumentów. Publikowane są także broszury informacyjne⁽⁵⁾ zawierające wskazówki i informacje dla konsumentów na temat treści polityki konkurencji oraz sposobów, w jaki może ona wpływać na ich interesy.

2.6 Urzędnik łącznikowy ds. konsumentów ma wypełniać między innymi następujące zadania⁽⁶⁾:

- stanowić punkt kontaktowy dla organizacji konsumenckich i konsumentów indywidualnych⁽⁷⁾;
- regularnie kontaktować się z tymi organizacjami, w szczególności z Europejską Grupą Konsultacyjną ds. Konsumentów (ECCG);
- informować grupy konsumenckie o postępowaniach w sprawie ochrony konkurencji, do których grupy te mogą wnieść użyteczny wkład, oraz doradzać im, w jaki sposób mogą przedstawić swoje stanowisko;
- utrzymywać kontakty z krajowymi organami ochrony konkurencji w kwestiach dotyczących konsumentów.

2.7 Opisana tendencja do uwzględniania w polityce konkurencji także interesów konsumentów powinna występować we wszystkich politykach, co oznaczałoby zniesienie ścisłych podziałów kompetencji między Dyrekcją Generalną ds. Konkurencji (DG COMP) oraz Dyrekcją Generalną ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO). Należałoby również zapewnić stałą koordynację wszystkich polityk, i to nie tylko tych realizowanych na szczeblu europejskim, lecz także koordynację między tymi politykami a politykami krajowymi, w celu zapewnienia wolnej konkurencji rynkowej, korzystnej zarówno dla podmiotów gospodarczych i społecznych, jak i dla konsumentów.

⁽⁴⁾ W dniu 6 grudnia 2003 r. w Rzymie komisarz Mario Monti zapowiedział powołanie na to stanowisko Juana Riviery Martíego.

⁽⁵⁾ *EU competition policy and consumers* (Unijna polityka konkurencji a konsumenci), Urząd Publikacji, Luksemburg

⁽⁶⁾ Zob. *XXXIII Report on Competition policy 2003* (XXXIII sprawozdanie w sprawie polityki konkurencji w roku 2003), s. 6 i n.; SEC(2004) 658 wersja ostateczna z dn. 4.6.2004 r.; opinia EKES-u, DzU C 221 z 8.9.2005

⁽⁷⁾ Kontakt można nawiązać za pośrednictwem poczty elektronicznej, pisząc na adres: comp-consumer-officer@cec.eu.int.

⁽¹⁾ Plan działania w zakresie polityki konsumenckiej na lata 1999-2001
⁽²⁾ SEC(2005) 805 wersja ostateczna z dn. 17.6.2005 r.; opinia EKES-u, DzU C 110 z 9.5.2006, s. 8

⁽³⁾ Przemówienie wygłoszone w Londynie w dniu 15 września 2005 r. podczas konferencji „Dzień Europejskiego Konsumenta i Konkurencji”

3. Kierunki polityki UE w dziedzinie konkurencji wpływające na sytuację konsumentów

3.1 Można powiedzieć, że w polityce konkurencji nastąpiły ostatnio istotne zmiany, nie tylko ze względu na powszechne występowanie zjawisk związanych z tzw. globalizacją gospodarki, lecz także ze względu na osiągnięcie tak bardzo potrzebnej zgodności liberalizacji sektora usług z realizacją innych publicznie użytecznych celów, takich jak zagwarantowanie pluralizmu i rzetelności podmiotów świadczących takie usługi. Polityka konkurencji ma odgrywać kluczową rolę w realizacji celów w dziedzinie konkurencyjności, określonych w agendzie lizbońskiej, dotyczących przede wszystkim zapewnienia sprawnego funkcjonowania gospodarki rynkowej, a przede wszystkim fuzji przedsiębiorstw mających zasadnicze znaczenie dla udanej rywalizacji gospodarki europejskiej z międzynarodową konkurencją, bez równoczesnego ograniczania praw konkurentów, a przede wszystkim konsumentów europejskich.

3.2 Potrzeba ustalenia polityki konkurencji w zakresie, w jakim wpływa ona na sytuację konsumentów, wiąże się z koniecznością bliższej analizy przepisów regulujących tę dziedzinę, innymi słowy, przepisów zawartych w postanowieniach traktatu i rozporządzeniach wykonawczych. Niektóre z nich zostały niedawno zmienione, podczas gdy inne oczekują na przyjęcie.

3.3 Porozumienia i praktyki ograniczające konkurencję

3.3.1 Porozumienia między przedsiębiorstwami stanowią nieodłączną część stosunków rynkowych, ułatwiając właściwe funkcjonowanie rynków. Jednakże nie zawsze są one zawierane z przyczyn służących konkurencji — często mają na celu wręcz jej ograniczenie. Dlatego już w momencie tworzenia wspólnego rynku pojawiły się głosy o potrzebie zakazania porozumień, które uniemożliwiają, ograniczają lub też zniekształcają wolną konkurencję. To samo dotyczy związków przedsiębiorstw, których najlepszym przykładem są kartele działające jako grupy przedsiębiorstw pozornie ze sobą nieskoordynowanych. Ich działalność jest zakazywana, jeżeli prowadzi do ograniczenia lub zablokowania wolnej konkurencji.

3.3.2 Podstawą prawną porozumień zawieranych przez przedsiębiorstwa i podejmowanych przez nie decyzji jest umowa określająca zobowiązania stron. Ważność tych porozumień i decyzji zależy w obu przypadkach od ich zgodności z właściwymi przepisami prawnymi. W niniejszym dokumencie analizowany jest wpływ takich porozumień na sytuację stron trzecich, a w szczególności na zasady regulujące konkurencję na rynku.

3.3.3 Przepisy mają jedynie zapobiec skutkom takich porozumień i decyzji, czyli ograniczeniu konkurencji, jednak w rzeczywistości idą nawet dalej, uznając wszelkie porozumienia i decyzje za nieważne, ze wszystkimi praktycznymi konsekwencjami takiego rozwiązania dla kwestii odszkodowań za straty poniesione przez konkurentów oraz całą gospodarkę wskutek zniekształcenia trybu funkcjonowania rynków.

3.3.4 Ze względu na złożoność sytuacji objętych zakresem reguł ustanowionych w art. 81 traktatu, zarówno na rynkach krajowych, jak i na europejskim rynku wewnętrznym, Komisja

opracowała tzw. pakiet modernizacyjny⁽⁸⁾, służący dostosowaniu wykładni postanowień traktatu do linii orzecznictwa sądowego oraz wielu sytuacji, które wystąpiły w trakcie ich stosowania.

3.3.5 Dokonano również aktualizacji reguł dotyczących wyłączeń grupowych⁽⁹⁾. W rozporządzeniu tym przedstawiono nowe zasady stosowania wyłączeń, dostosowane do bieżących potrzeb rynku, a w szczególności wyłączeń dotyczących porozumień o transferze technologii. W związku z potrzebą ustanowienia jasnych przepisów ułatwiających zawieranie porozumień między przedsiębiorstwami, bez ryzyka objęcia ich zakazem, konieczne jest ustalenie dopuszczalnego zakresu współpracy między przedsiębiorstwami, a przede wszystkim zapewnienie, że konsumenci nie będą nigdy musieli ponosić negatywnych skutków tych wyłączeń.

3.4 Nadużywanie pozycji dominującej

3.4.1 Art. 82 traktatu zakazuje nadużywania przez jedno przedsiębiorstwo lub większą ich liczbę pozycji dominującej na wspólnym rynku lub na znacznej jego części. Postanowienie to nie zakazuje uzyskania samej pozycji dominującej (w rzeczywistości panuje tendencja do zachęcania europejskich przedsiębiorstw do łączenia się, by mogły konkurować z innymi przedsiębiorstwami na całym świecie), lecz mają raczej zapobiec wykorzystywaniu pozycji dominującej do narzucania konkurentom własnych warunków, a tym samym eliminacji konkurencji. W przeciwieństwie do art. 81, koncentrującego się na motywach porozumień i decyzji oraz możliwości ich ewentualnego zakazania, dla zastosowania postanowień art. 82 bez znaczenia jest źródło tej dominującej pozycji.

3.4.2 Posiadanie pozycji dominującej wywiera odmienne skutki niż praktyki koncentracyjne, ponieważ zdaje się nie wpływać na stan konkurencji, która niezależnie od tego może już mieć charakter ograniczony wskutek braku konkurentów lub ich nieznacznego udziału w rynku. Jednakże niezbędna wydaje się, co też ustalono, interwencja w imieniu konsumentów, których interesy mogą uciec wskutek warunków narzucanych przez dane przedsiębiorstwo dominujące⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu, zmienione następnie rozporządzeniem Rady (WE) nr 411/2004 (DzU L 68 z 6.3.2004); rozporządzenie Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 traktatu WE (DzU L 123 z 27.4.2004, s. 18). Opublikowano również szereg komunikatów i wytycznych w celu ustanowienia procedur regulujących stosunki między organami ochrony konkurencji a Komisją oraz między Komisją a organami sądowymi.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 772/2004 z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie stosowania art. 81 ust. 3 traktatu do kategorii porozumień o transferze technologii (DzU L 123 z 27.4.2004, s. 11).

⁽¹⁰⁾ Ze względu na brak definicji pozycji dominującej w traktacie musiała ona zostać ustalona w orzecznictwie ETS, w którym za dominującą uznano taką pozycję gospodarczą co najmniej jednego przedsiębiorstwa, która umożliwia powstrzymanie wszelkiej rzeczywistej konkurencji na rynku, poprzez działania niezależne od konkurentów i odbiorców oraz konsumentów.

3.4.3 W tym kontekście Komisja podejmowała działania w najważniejszych sektorach, w których — ze względu na późną liberalizację — przedsiębiorstwa w większości państw UE nadal korzystały z pozycji dominującej, czego przykładem jest telekomunikacja⁽¹¹⁾, czy też takich, w których przedsiębiorstwa wprowadzające istotne innowacje technologiczne nie napotykały żadnej rzeczywistej konkurencji, jak w przypadku firmy Microsoft⁽¹²⁾. W obu przypadkach stwierdzono fakt nadużycia pozycji dominującej. W przypadku firmy Deutsche Telekom polegało ono na bezprawnym ustalaniu cen świadczenia usług telekomunikacyjnych⁽¹³⁾. Orzeczenie w tej sprawie jest godne uwagi także ze względu na fakt, że dotyczyło sektora gospodarki poddanego regulacjom państwowym, w związku z czym Komisja uznała, że musi interweniować, mimo że wysokość cen podlegała regulacjom sektorowym.

3.4.4 W drugim przypadku, dotyczącym firmy Microsoft, sprawa była bardziej skomplikowana, ponieważ jest to firma amerykańska dysponująca prawie całkowitym monopolem na korzystanie z jej systemów komputerowych. Niezależnie od tego Komisja uznała, że art. 82 został naruszony wskutek nadużycia przez Microsoft pozycji dominującej na rynku systemów operacyjnych dla komputerów osobistych, polegającego na odmowie udostępnienia przez Microsoft informacji na temat interoperacyjności, a przede wszystkim na nierozłącznej sprzedaży odtwarzacza Windows Media Player z systemem operacyjnym Windows. Komisja nie tylko nałożyła wysokie grzywny z tytułu bardzo poważnego naruszenia, lecz także zobowiązała firmę Microsoft do przyjęcia szeregu środków w celu udostępnienia informacji na temat jej systemów operacyjnych oraz rozdzielnej sprzedaży poszczególnych elementów systemu Windows.

3.5 Kontrola łączenia przedsiębiorstw

3.5.1 Traktat WE nie zawiera żadnego konkretnego artykułu regulującego kwestię połączeń przedsiębiorstw, ponieważ, z jednej strony, wcześniej rzadko dochodziło do tego rodzaju operacji gospodarczych, a w późniejszym okresie władze państw członkowskich zaczęły sprzyjać połączeniom w celu zapewnienia większej konkurencyjności krajowych przedsiębiorstw. Niemniej jednak, w przypadku gdy wynikiem tych połączeń było uzyskanie pozycji dominującej, obowiązywały postanowienia art. 81 i 82, z tym tylko zastrzeżeniem, że połączenia nie były badane automatycznie w każdym przypadku, lecz tylko wtedy, gdy doszło do nadużycia pozycji dominującej.

3.5.2 Aby uzupełnić tę lukę i umożliwić prowadzenie skutecznej kontroli połączeń, Rada, na mocy art. 83 i 308 TWE, dopuszczających skorzystanie z dodatkowych kompetencji w celu realizacji celów traktatowych — przyjęła szereg rozporządzeń, łącznie z obecnie obowiązującym rozporządzeniem 139/2004⁽¹⁴⁾ zmieniającym i poprawiającym rozporządzenie

(WE) 1310/97⁽¹⁵⁾, w które w szczególności włączono rozstrzygnięcia zawarte w orzeczeniu w sprawie Gencor przeciwko Komisji⁽¹⁶⁾.

3.5.3 Nowe rozporządzenie wprowadza między innymi zmiany w zakresie jurysdykcji, przekazując organom krajowym sprawy uznane przez Komisję lub przynajmniej trzy państwa członkowskie za należące do sfery krajowej, w celu znaczącego odciążenia wspólnotowych organów ochrony konkurencji. Jednakże, zdaniem Komitetu, sprawy takie mogą zostać skierowane do państw członkowskich jedynie w przypadku, gdy nie mają wpływu na znaczną część wspólnego rynku, gdyż w tej sytuacji łatwiej można zapewnić zapobieganie ograniczaniu konkurencji oraz ochronę interesów zainteresowanych stron, w szczególności konsumentów.

3.5.4 W odniesieniu do wprowadzonych zmian rzeczowych należy podkreślić, że nie tylko bardziej wyraźnie określono progi ilościowe wyznaczone w art. 1, ale też progi umowne w art. 2, co sprzyja wyjaśnieniu, w jakich sytuacjach mamy do czynienia z pozycją dominującą, a w szczególności kiedy dochodzi do znacznego ograniczenia konkurencji.

3.5.5 Zmieniono również inne, nie mniej istotne aspekty, takie jak przepisy dotyczące procedur, w których wprowadzono istotne zmiany polegające na przedłużeniu terminów na skierowanie spraw do państw członkowskich, umożliwiając tym samym zainteresowanym stronom podjęcie bardziej skutecznych działań, ale z uwzględnieniem przepisów ustawodawstwa krajowego. To samo dotyczy terminów obowiązujących strony występujące z wnioskiem; w tym przypadku termin 15 dni roboczych, obowiązujący na samym początku procedury, mógłby być postrzegany jako zbyt rygorystyczny, ponieważ uniemożliwiłby stronom zapoznanie się z argumentami przedstawionymi Komisji w związku ze sprawą. W każdym razie należy zaznaczyć, że na żadnym etapie procedury nie przewidziano możliwości podejmowania działań interwencyjnych przez konsumentów, a ponadto usunięto z tekstu rozporządzenia zapis mówiący o konieczności uwzględnienia interesów pracowników przedsiębiorstw i kwestii zatrudnienia w ocenie połączeń przedsiębiorstw.

3.6 Rodzaje ograniczeń konkurencji

3.6.1 W art. 81 i 82 wspólnotowe władze prawodawcze przedstawiły niewyczerpujący wykaz praktyk uznawanych za zabronione, przy czym pierwszy z wymienionych artykułów dotyczy praktyk koncentracyjnych, a drugi — nadużywania pozycji dominującej. Należy przede wszystkim zaznaczyć, że wykazy te nie mają charakteru zamkniętego, a jedynie pokazują niektóre powszechne praktyki stosowane w obu rodzajach postępowań, co oznacza, że możliwe jest wykrycie innych praktyk mających te same efekty, które zostaną odpowiednio objęte tym samym zakazem.

⁽¹¹⁾ Sprawa firmy Deutsche Telekom AG, COMP/C-1/37.451, DzU L 263 z 14.10.2003, s. 9

⁽¹²⁾ Sprawa firmy Microsoft COMP/37/792

⁽¹³⁾ Firma Deutsche Telekom znacznie obniżyła cenę usługi dostępu do szerokopasmowego łącza internetowego wykupywanej w pakiecie z usługą telefonii stacjonarnej

⁽¹⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, DzU L 24 z 29.1.2004; rozporządzenie Komisji (WE) nr 802/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004, DzU L 133 z 30.4.2004, s. 1

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4064/89, DzU L 395 z 30.12.1989 s. 1, wraz ze zmianami wprowadzonymi do tego rozporządzenia na mocy aktu przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji, zostało zmienione wymienionym rozporządzeniem. Nowe rozporządzenie stanowi zatem nową wersję wszystkich tekstów prawnych i zmian w przepisach opartą na wykładni zawartej w orzecznictwie.

⁽¹⁶⁾ Sprawa T-112/96, w której ETS zdefiniował pojęcie pozycji dominującej oraz znacznego ograniczenia konkurencji, zaliczając do takich zjawisk także sytuacje, których status był wcześniej niejasny, np. oligopole.

3.6.2 W obu artykułach wyszczególniono podobne rodzaje praktyk:

- ustalanie cen;
- ograniczanie lub kontrolowanie produkcji, rynków, rozwoju technicznego lub inwestycji;
- podział rynków lub źródeł zaopatrzenia;
- stosowanie wobec partnerów handlowych nierównych warunków do świadczeń równoważnych;
- uzależnianie zawarcia kontraktów od przyjęcia przez partnerów zobowiązań dodatkowych.

3.6.3 Wszystkie z wyszczególnionych zachowań można przyporządkować do dwóch grup, w zależności od sytuacji, w jakiej zachodzą:

- a) nadużycie konkurencyjne, do której to kategorii można zaliczyć szereg praktyk antykonkurencyjnych, takich jak odmowa dostawy, ustalanie cen poniżej kosztów produkcji, premie lojalnościowe lub stosowanie cen dyskryminujących; takie zachowania wywierają skutki gospodarcze polegające na ograniczeniu lub uniemożliwieniu konkurencji na rynku lub na jego znacznej części;
- b) nadużycie lub nieuczciwe wykorzystywanie przedsiębiorstw uzależnionych od jednego lub więcej dominujących przedsiębiorstw w zakresie zakupu towarów lub usług, poprzez ustalanie nieuczciwych cen, dyskryminację, nieskuteczność lub zaniebdania czy nawet nadużycie praw własności przemysłowej.

3.6.4 Jednym z najbardziej powszechnych rodzajów nadużyć jest ustalanie cen, w szerokim znaczeniu tego pojęcia, do którego zalicza się rabaty, marże, warunki płatności lub obniżki, a także takie praktyki, jak niedotrzymywanie poprzednich zobowiązań, sprzedaż po cenach niezgodnych z cennikiem oraz odmowa sprzedaży po ustalonych cenach. Wszystkie te działania mają negatywne skutki dla konsumentów, którzy, mimo specjalnych przepisów służących ochronie ich praw, mają bardzo ograniczone możliwości działania wobec przedsiębiorstw zajmujących dominującą pozycję rynkową, często będących jedynym dostawcą na danym rynku.

3.7 Rozwój konkurencji w niektórych zliberalizowanych gałęziach gospodarki

Polityka konkurencyjności przedstawiona w Traktacie WE jest dopasowana do tradycyjnych gałęzi gospodarki europejskiej, dlatego też rozwój jej przepisów jest odzwierciedleniem przemian w gospodarce, wymagających większej konkurencyjności. Liberalizacja znacznych sektorów rynku ma negatywny wpływ na sytuację konsumentów ze względu na fakt, że w większości przypadków działające w nich przedsiębiorstwa przekształciły się z jednostek użyteczności publicznej w przedsiębiorstwa o dominującej pozycji na swoim rynku, z którymi innym przedsiębiorstwom trudno jest konkurować.

3.7.1 Energia

3.7.1.1 W ostatnich latach odnotowano znaczne postępy w liberalizacji europejskiego sektora energetycznego (energia elektryczna i gaz), który jeszcze niedawno stanowił element sektora publicznego i jako taki podlegał kontroli państwa w odniesieniu do cen i warunków dostaw. Komisja przewidziała otwarcie rynku w przypadku odbiorców innych niż gospodarstwa domowe do dnia 1 lipca 2004 r., a w przypadku gospodarstw domowych — do dnia 1 lipca 2007 r. Pierwszy z tych terminów nie został w pełni dotrzymany, a biorąc pod uwagę obecny stan przygotowań w tym zakresie, także całkowita liberalizacja rynku dostaw dla gospodarstw domowych nie zostanie osiągnięta.

3.7.1.2 Sytuacja jest skomplikowana, a funkcjonowanie sprywatyzowanych sieci przesyłowych, w szczególności na rynku energii elektrycznej, można nawet określić jako niezadowolające, ponieważ przedsiębiorstwa te inwestują niewielkie środki w konserwację sieci, co ma poważne konsekwencje dla odbiorców, doświadczających częstych przerw w dostawach prądu.

3.7.1.3 Jednakże obecnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie energii elektrycznej⁽¹⁷⁾, które wspiera transgraniczny handel energią elektryczną, może przyczynić się do zwiększenia konkurencji na rynku wewnętrznym, dzięki mechanizmom wyrównawczym dla operatorów sieci oraz ustanowieniu taryf niedyskryminacyjnych, przejrzystych i niezależnych od odległości.

3.7.1.4 Komisja ustanowiła następnie w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji podgrupę ds. energii w celu omówienia i opracowania porozumienia w sprawie stosowania wspólnotowych reguł konkurencji na rynkach energetycznych.

3.7.2 Telekomunikacja

3.7.2.1 W 2002 r. miało miejsce znaczne odnowienie prawodawstwa dotyczącego telekomunikacji⁽¹⁸⁾, głównie dzięki aktualizacji pakietu przepisów dotyczących komunikacji elektronicznej, w ramach której dostosowano sieci telekomunikacyjne do potrzeb nowych technologii. Podejmowane przez różne państwa członkowskie działania na rzecz dostosowania ustawodawstwa przyniosły zróżnicowane rezultaty, dlatego w Dziewiątym sprawozdaniu w sprawie wdrożenia unijnego pakietu regulacyjnego w dziedzinie komunikacji elektronicznej⁽¹⁹⁾ skoncentrowano się na procedurze włączania tych regulacji do ustawodawstwa poszczególnych krajów oraz na zadaniach spoczywających na krajowych organach regulacyjnych.

3.7.2.2 We wspomnianym dziewiątym sprawozdaniu zwrócono uwagę na fakt, że liczba operatorów utrzymuje się na stałym poziomie, chociaż niektórzy z nich w dalszym ciągu ograniczają swoją działalność do macierzystego rynku, a z drugiej strony walka konkurencyjna przeniosła się obecnie z rynków międzynarodowych i rozmów długodystansowych na rynek rozmów lokalnych, gdzie odnotowano zjawisko stopniowego zmniejszania się udziału tradycyjnych operatorów. Konsumentom skorzystało na tym zjawisku dzięki obniżeniu cen rozmów, ale może to okazać się dla nich niekorzystne w przypadkach nadużywania przez operatorów pierwotnej pozycji przy podpisywaniu nowych umów.

⁽¹⁷⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej, DzU L 176 z 15.7.2003

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa 2002/77/WE, DzU L 249 z 17.9.2002, s. 21

⁽¹⁹⁾ COM(2003) 715 wersja ostateczna

3.7.2.3 Uważne monitorowanie rynków telekomunikacyjnych w celu ustalenia obecnego stanu konkurencji pozwala w pewnym zakresie kontrolować operatorów mających pozycję dominującą i ewentualnie nakładać na nich szczególne zobowiązania mające na celu niedopuszczenie do nadużyć wskutek narzucania konsumentom niekorzystnych warunków i cen. W każdym razie Komisja uważnie śledziła proces wdrażania dyrektywy 2002/77/WE w poszczególnych państwach członkowskich⁽²⁰⁾ w celu usunięcia wszelkich wykrytych niedociągnięć, które oprócz ograniczania konkurencji niekorzystnie wpływały na interesy konsumentów.

3.7.3 Transport

Sektor transportu należy rozpatrywać według jego poszczególnych gałęzi. W niniejszej opinii zajmiemy się głównie transportem lotniczym, kolejowym i morskim, w których to gałęziach nastąpiły istotne zmiany, służące przede wszystkim zapewnieniu lepszej ochrony pasażerów w przypadku transportu lotniczego i większego bezpieczeństwa morskiego w przypadku transportu morskiego.

3.7.3.1 Transport lotniczy

3.7.3.1.1 W 2003 r. Komisja rozpoczęła rozmowy z przedstawicielami sektora lotnictwa cywilnego w celu opracowania wspólnego stanowiska w odniesieniu do realizacji polityki konkurencji w zakresie sojuszy i połączeń mających miejsce w tym sektorze. W tym samym roku stało się również jasne, że niezbędne jest wprowadzenie zmian do rozporządzenia (WE) 1/2003, w celu zwiększenia liczby połączeń lotniczych między Unią a państwami trzecimi i stworzenia „otwartego nieba”, umożliwiającego podejmowanie działań interwencyjnych w sprawie sojuszy zawieranych przez przedsiębiorstwa z Europy i państw trzecich, w szczególności ze Stanów Zjednoczonych. W okresie tym Komisja analizowała różne porozumienia między przedsiębiorstwami, w niektórych przypadkach uznając je za sprzeczne z regułami konkurencji⁽²¹⁾, w innych zaś zobowiązując do zmiany ich treści i okresu obowiązywania.

3.7.3.1.2 W tym samym czasie przyjęto również rozporządzenie określające prawa przysługujące pasażerom⁽²²⁾.

3.7.3.2 Transport kolejowy

3.7.3.2.1 Rozporządzenie 1/2003 umożliwia krajowym organom ochrony konkurencji stosowanie reguł służących ochronie konkurencji w sektorze kolejowym. Organy zarówno wspólnotowe, jak i krajowe zobowiązane są do ustalenia, we współpracy z Dykcją Generalną ds. Energii i Transportu, kwestii związanych z liberalizacją transportu kolejowego, będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.

⁽²⁰⁾ Zob. szczegółowe zestawienie środków przyjętych w XXXVIII sprawozdaniu Komisji w sprawie polityki konkurencji w roku 2003, s. 41 i n.

⁽²¹⁾ Komisja odmówiła zatwierdzenia wstępnej wersji porozumienia między liniami Air France i Alitalia oraz wezwała pozostałe zainteresowane strony do przedstawienia stanowiska w tej sprawie. W odniesieniu do porozumienia między liniami British Airways i Iberia Komisja skróciła okres obowiązywania umowy do sześciu lat.

⁽²²⁾ Rozporządzenie (WE) 261/2004, DzU L 46 z 17.2.2004, s. 1

3.7.3.2.2 Pierwszy pakiet dyrektyw „kolejowych”, służący otwarciu rynku, miał zagwarantować swobodny przepływ w transgranicznym transporcie towarowym oraz ustanowić ramy odniesienia dla dostępu do usług towarowych i pasażerskich poprzez wyznaczanie tras, opłat itp.

3.7.3.2.3 Drugi pakiet obejmuje środki służące liberalizacji krajowych rynków przewozów towarowych oraz liberalizacji krajowego i międzynarodowego rynku przewozów pasażerskich.

3.7.3.2.4 Ogólnym celem tych działań było stworzenie wspólnej strategii wprowadzania w życie prawodawstwa w dziedzinie konkurencji w sektorze kolejowym, aby zapobiec możliwości podejmowania sprzecznych decyzji przez organy krajowe i Komisję.

3.7.3.3 Transport morski

3.7.3.3.1 W sektorze morskim obowiązuje najwięcej wyłączeń grupowych, dotyczących w szczególności konferencji i konsorcjów liniowych, zgodnych z postanowieniami rozporządzenia (WE) 823/2000. Rozporządzenie to poddawane jest obecnie przeglądowi⁽²³⁾ w celu rozwinięcia postanowień art. 81 ust. 3 TWE, który zezwala konsorcjom i konferencjom morskim na przekroczenie limitów ustanowionych w przepisach pod warunkiem zawiadomienia Komisji i uzyskania zezwolenia po przeprowadzeniu procedury zgłaszania sprzeciwów.

3.7.3.3.2 W praktyce niektóre konsorcja wykorzystywały te procedury do realizacji praktyk, których wyłączenie nie obejmowało, takich jak ustalanie cen, co zmusiło Komisję do podjęcia działań⁽²⁴⁾ na rzecz ograniczenia zakresu porozumień. Orzeczenie w podobnym tonie wydał Europejski Sąd Pierwszej Instancji (SPI)⁽²⁵⁾ w sprawie porozumienia zawartego przez przedsiębiorstwa transportu morskiego, w którym zobowiązały się one do nieudzielania swoim pasażerom zniżek w stosunku do opublikowanych taryf biletów i dopłat.

3.8 Wpływ na sytuację konsumentów w omawianych sektorach zliberalizowanych

3.8.1 Liberalizacja w wyżej opisanych sektorach, przeprowadzana w wymiarze krajowym, pociągnęła za sobą negatywne skutki z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Doprowadziła ona do powstania oligopolu uniemożliwiających konsumentom uzyskanie korzyści związanych z prawdziwą konkurencją, przyczyniającą się do obniżenia cen oraz do pobudzenia konkurencyjności między przedsiębiorstwami. Komisja powinna również uważnie przeanalizować dotychczasowe skutki połączeń w zliberalizowanych sektorach, w szczególności ich wpływ na sytuację konsumentów.

⁽²³⁾ DzU C 233 z 30.9.2003, s. 8

⁽²⁴⁾ Sprawa Wallenius/Wilhelmsen/Hunday z 2002 r.

⁽²⁵⁾ Sprawa IV/34.018. L 268, 2000, s. 1

3.8.2 Ogólnie rzecz biorąc, brak przejrzystości, wysokie i nieuzasadnione opłaty pobierane od odbiorców handlowych i konsumentów oraz pionowa integracja przedsiębiorstw nie pozwoliły uzyskać prawdziwej konkurencji na zliberalizowanych rynkach, a nawet wręcz przeciwnie: warunki umów zawieranych z konsumentami w wielu przypadkach odbiegały nawet od standardów obowiązujących w zwykłych umowach.

3.8.3 Problem dotyczy środków, jakimi dysponują konsumenci w celu dochodzenia przysługujących im praw w przypadku sporu z takimi przedsiębiorstwami, a w szczególności środków związanych z wszczęciem postępowania prawnego na podstawie przepisów dotyczących ochrony konkurencji, zwłaszcza art. 81 i 82 traktatu. Znaczna większość skarg trafiających do organów ochrony konkurencji, Komisji i urzędów krajowych wnoszona jest przez przedsiębiorstwa, a ETS nie orzekał jeszcze w ani jednej sprawie dotyczącej skargi wniesionej przez osoby fizyczne.

3.8.4 Przedstawiona przez Komisję zielona księga na temat *Roszczenia o odszkodowanie za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i nadużywanie pozycji dominującej* ⁽²⁶⁾ musi doprowadzić do zapewnienia konsumentom skutecznego instrumentu w tym zakresie, co zostanie szczegółowo omówione w opinii Komitetu poświęconej temu zagadnieniu.

4. Polityka konkurencji a ochrona konsumentów

4.1 Konsumentom poświęcono oczywiście specjalny zbiór przepisów określający ich prawa i obowiązki ⁽²⁷⁾. Art. 153 ust. 2 TWE stanowi, że *wymogi ochrony konsumentów są uwzględniane przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Wspólnoty*. Polityka ochrony konsumentów ma wymiar horyzontalny, dlatego musi stanowić element wszystkich polityk wpływających na sytuację konsumentów. W kontekście polityki konkurencji konsumenci stanowią niewątpliwie integralny element danego rynku, ponieważ odpowiadają za popyt na tym rynku.

4.1.1 W niniejszym rozdziale podjęto próbę ustalenia, na jakie spośród uznawanych praw konsumentów polityka konkurencji ma wpływ i w jaki sposób ten wpływ się przejawia, co dotyczy w szczególności skutków nieprzestrzegania tych przepisów na rynku wewnętrznym. Należy ponadto wziąć pod uwagę konsumentów jako uczestników tej polityki, tak by Komisja mogła uwzględnić ich interesy, kiedy w konkretnych przypadkach musi podejmować działania na rzecz ustanowienia reguł rynkowych.

4.2 Prawa gospodarcze

4.2.1 Koncepcja praw gospodarczych przysługujących konsumentom odnosi się do braku ekonomicznie wymiernej straty, która uniemożliwiałaby konsumentowi lub użytkownikowi skorzystanie z towarów lub usług nabytych na warunkach uzgodnionych z przedsiębiorstwem. Podstawowymi zasadami regulują-

cymi całą tę kwestię są dobra wiara i odpowiednie wyważenie interesów stron, co oznacza, że wszelkie przepisy lub klauzule sprzeczne z tymi zasadami należy uznać za nadużycie lub działanie sprzeczne z interesami konsumentów.

4.2.2 Jednym z głównych problemów w prawodawstwie wspólnotowym jest związek między polityką ochrony konkurencji a swobodą wyboru należącą do konsumentów, na co wskazuje dawny art. 85 ust. 3 oraz obecny art. 81 TWE, stanowiący, że dozwolone są tylko takie porozumienia koncentracyjne, które, chociaż ograniczają konkurencję, zapewniają określone korzyści konsumentom. Typowym przykładem takiego porozumienia jest terytorialny podział rynku między konkurentami, mający na celu zapewnienie objęcia swoim zasięgiem całego rynku, łącznie z obszarami nieprzynoszącymi zysków.

4.2.3 W kontekście ochrony konsumentów nadzorowanie rynku oznacza uważne kontrolowanie potencjalnych porozumień horyzontalnych w takich kwestiach jak dobrowolne porozumienia, kartele cenowe, wspólne ośrodki zakupów, podział rynku itd., jak również porozumień wertykalnych, takich jak umowy regulujące stosunki pomiędzy producentami, importerami itd. Uwagę zwraca się także na przypadki nadużywania pozycji dominującej poprzez stosowanie praktyk służących wykluczeniu konkurentów z rynku lub niedopuszczeniu ich na rynek, ustalanie nadmiernie niskich lub wysokich cen, ustalanie cen w sposób służący wykluczeniu konkurencji oraz dyskryminowanie jednych odbiorców wobec drugih.

4.2.4 W swoich corocznych sprawozdaniach Komisja przedstawia znaczną liczbę decyzji dotyczących przypadków uzgodnionych praktyk i nadużywania pozycji dominującej oraz niektóre orzeczenia ETS, które często przekładają się na zmiany w wykładni przepisów, a nawet wymuszają ich zmianę.

4.2.5 W ostatnich latach liczba spraw rozpatrywanych przez Komisję stale się zmniejszała, przede wszystkim ze względu na stanowcze działania krajowych organów ochrony konkurencji na własnych rynkach, a w szczególności z powodu ostatecznego zniesienia systemu zgłoszeń. DG ds. Konkurencji rozstrzygnęła w drodze decyzji formalnej tylko 24 sprawy, czyli bardzo nieznaczną liczbę w porównaniu z dziedziną kontroli połączeń przedsiębiorstw, gdzie wydano bardzo wiele decyzji formalnych (231) ⁽²⁸⁾, zgodnie z procedurą ustanowioną w zmienionym rozporządzeniu. W kolejnej fazie liczba wydawanych decyzji będzie ulegać zmniejszeniu, ponieważ w większości przypadków odpowiedzialność za tę dziedzinę przejmą urzędy krajowe.

4.2.6 Niektóre z rozpatrzonych spraw dotyczyły bezpośrednio konsumentów lub też miały dla nich szczególne znaczenie. Poszczególne decyzje dotyczyły sektorów telefonii komórkowej, działalności nadawczej i przewozów lotniczych ⁽²⁹⁾, a środki przyjęte w ramach inicjatyw sektorowych dotyczyły sektora transportu, wolnych zawodów, pojazdów silnikowych i środków

⁽²⁶⁾ COM(2005) 672 wersja ostateczna z 19.12.2005 r.

⁽²⁷⁾ Zob. opinia EKES-u — INT/263, AS 1083/2005, sprawozdawca — Jorge Pegado Liz

⁽²⁸⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok 2003 r., s. 191 i kolejne

⁽²⁹⁾ Zob. tabela 3 w sprawozdaniu rocznym za rok 2003, s. 29, dotyczącym nadużyć w sektorze telekomunikacji; tabela 2 w sprawozdaniu rocznym za rok 2004, s. 28; sprzedaż praw do transmisji sportowych sieciom trzeciej generacji — w sprawozdaniu rocznym za rok 2004, s. 43

przekazu⁽³⁰⁾. Wszystkie rozpatrywane przypadki dotyczyły nieprawidłowości związanych z cenami, do których zastosowanie miały postanowienia art. 82, ze względu na nadużycia związane ze stosowaniem cen służących wykluczeniu konkurencji na dostarczane towary lub usługi⁽³¹⁾.

4.2.7 W zależności od rezultatów przyjęcia zielonej księgi procedura wnoszenia skarg powinna stać się bardziej korzystna dla konsumentów (w szerokim tego słowa znaczeniu, obejmującym nie tylko konsumentów finalnych), dzięki wykorzystaniu funkcjonalnego instrumentu zapewniającego możliwość dochodzenia praw osobom pokrzywdzonym oraz reprezentującym je organizacjom, w szczególności jeżeli dopuści się możliwość składania skarg zbiorowych (możliwość taką przewidują obecnie przepisy w niektórych państwach członkowskich).

4.3 Prawo do informacji i udziału

4.3.1 Warunkiem prowadzenia skutecznej polityki konsumenckiej będzie udział konsumentów w realizacji polityk wpływających na ich sytuację, dlatego należy zaangażować ich we wszystkie polityki, z których dotychczas pozostawali wykluczeni. Jednym z celów strategii w dziedzinie polityki konsumenckiej⁽³²⁾ było zagwarantowanie, że organizacje konsumentów będą w dostatecznym stopniu zaangażowane w polityki wspólnotowe. Istotnie, rok później doszło do powołania w strukturach DG ds. Konkurencji urzędnika łącznikowego ds. konsumentów.

4.3.2 Organizacje konsumenckie dysponują także własnym forum — Komitetem Konsumentów, które jest specjalnym mechanizmem realizacji działań interwencyjnych dotyczących polityki konsumenckiej. Nie przewidziano jednak jego udziału w innych politykach. Aktualne dążenie polega na zapewnieniu konsumentom możliwości przyczyniania się do realizacji inicjatyw wspólnotowych na wszystkich etapach unijnego procesu decyzyjnego. Niezbędne będzie ustanowienie minimalnych wymogów w tym zakresie, umożliwiających konsumentom udział w organach konsultacyjnych, jak ma to już miejsce w przypadku rolnictwa, a w szczególności w później powołanych organach, takich jak rady ds. transportu, energii, telekomunikacji oraz wszelkich pozostałych, jakie zostaną jeszcze powołane.

4.3.3 W kontekście omawianego tutaj tematu należy stwierdzić, że brakuje formalnych metod udziału konsumentów, z którymi nie podejmuje się też konsultacji nawet w tych kwestiach, które zgodnie z zapisami traktatu ich dotyczą, takich jak wyłączenia w stosunku do reguł dotyczących uzgodnionych praktyk (art. 81 ust. 3) oraz nadużyć związanych z praktykami polegającymi na ograniczaniu produkcji, rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów (art. 82 lit. b). Dlatego na DG ds. Konkurencji oraz na organizacjach konsumenckich spoczywa obowiązek ustanowienia mechanizmów udziału i konsultacji, realizowanych na wspólnie uzgodnionych zasadach i mających wpływ na rynek wewnętrzny, zgodnie z ustaleniami Białej księgi na temat sprawowania rządów w Europie⁽³³⁾.

4.3.4 Podobne zadania powinna podjąć Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO), która za pośrednictwem stałego zespołu konsultacyjnego mogłaby interweniować

w tych kwestiach, które dotyczą konkurencji, a mają negatywny wpływ na prawa konsumentów.

4.3.5 Dzięki powołaniu urzędnika łącznikowego mającego pełnić funkcję punktu kontaktowego z konsumentami, konsumenci zyskali szersze możliwości realizacji prawa do informacji na temat konkurencji. Europejskie organizacje konsumenckie są regularnie informowane, natomiast dla organizacji krajowych i indywidualnych konsumentów stworzono specjalną stronę internetową⁽³⁴⁾. Na stronie tej zamieszczono nawet formularz skargi⁽³⁵⁾, jaką mogą oni wnieść w związku z wszelkimi szkodami poniesionymi wskutek prowadzonych przez przedsiębiorstwa działań sprzecznych z zasadami konkurencji.

5. Organizacje przedstawicielskie

Zdaniem EKES-u, aby prawo konsumentów do informacji i udziału było skuteczne, należy zapewnić, że będą oni prawomocnie reprezentowani przez swe organizacje, a także określić organ, w ramach którego udział ten byłby urzeczywistniany. Mówią o tym poniższe punkty.

5.1 Organizacje konsumenckie

5.1.1 Działalność organizacji konsumenckich jest regulowana przepisami krajowymi, które ustanawiają minimalne wymogi w zakresie uznawania ich statusu i uprawnień, mające zapewnić, by organizacje te dysponowały odpowiednią legitymacją do roszczenia praw konsumentów w przypadku, gdy prawa te zostaną naruszone wskutek zakazanej praktyki.

5.1.2 Wszystkie organizacje zarejestrowane w DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO) są w pełni uznawane na szczeblu wspólnotowym; przysługuje im prawo do uzyskiwania informacji oraz do konsultacji z nimi, a także do angażowania się we wszystkie sprawy należące do ich kompetencji.

5.1.3 Można mieć zastrzeżenia do przyznawania takich uprawnień, mających w pewnym sensie charakter wyłączający, w przypadku rozpatrywania spraw dotyczących konkurencji, ponieważ sprawy te z reguły dotyczą naruszenia praw materialnych konsumentów, w tym naruszeń, których zakres ogranicza się do określonych terytoriów oraz konkretnych kwestii. Należy przeprowadzić szeroko zakrojoną debatę na temat zasad ustalania legitymacji do podejmowania działań w tej dziedzinie.

5.2 Europejska Sieć Konkurencji

5.2.1 W rozporządzeniu (WE) 1/2003⁽³⁶⁾ oraz w aktach wchodzących w skład tzw. pakietu modernizacyjnego ustanowiono mechanizmy współpracy Komisji z organami ochrony konkurencji w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (ECN)⁽³⁷⁾. Rozpoczęła ona swe prace w roku 2003 od powołania grupy roboczej do spraw o charakterze bardziej ogólnym, takich jak sposoby funkcjonowania sieci oraz organizacja wzajemnej komunikacji między organami krajowymi. Obecnie sieć funkcjonuje w pełni sprawnie i jest podzielona na 14 podgrup zajmujących się problemami sektorowymi⁽³⁸⁾.

⁽³⁴⁾ Strona internetowa:
http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compil/index_en.htm

⁽³⁵⁾ Formularz zostanie dołączony.

⁽³⁶⁾ Rozporządzenie z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu, zmienione następnie rozporządzeniem (WE) 411/2004, DzU L 68 z 6.3.2004, s. 1

⁽³⁷⁾ Obwieszczenie Komisji w sprawie współpracy w ramach Sieci Organów Ochrony Konkurencji, DzU C 101 z 27.4.2004

⁽³⁸⁾ W 2004 r. grupy te rozpatrzyły 298 spraw, z których 99 zostało przekazanych przez Komisję, a 199 przez krajowe organy ochrony konkurencji.

⁽³⁰⁾ Zob. sprawozdanie roczne za rok 2004: Transport, s. 52; Wolne zawody, sprawozdanie roczne za rok 2003, s. 60; Dystrybucja pojazdów silnikowych, sprawozdanie roczne za rok 2004, s. 44

⁽³¹⁾ Szczególnie istotna była sprawa firmy British Telecommunications, ponieważ dotyczyła przedsiębiorstwa, które zachowało status państwowego monopolisty.

⁽³²⁾ Komunikat Komisji w sprawie strategii w dziedzinie polityki konsumenckiej na lata 2002-2006, COM(2002) 208 wersja ostateczna

⁽³³⁾ COM(2001) 248 wersja ostateczna

5.2.2 W rozporządzeniu 1/2003 organom wchodzącym w skład ECN przyznano środki umożliwiające świadczenie sobie wzajemnej pomocy i działanie zgodnie z zaleceniami właściwego organu oraz, bardziej ogólnie, gromadzenie wszelkich informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia rozpatrywanych spraw. Organy te prowadzą również, na wniosek organów krajowych, inspekcje, których wyniki przekazywane są zgodnie z ustaloną procedurą, tak aby umożliwić dostęp do nich wszystkim zainteresowanym stronom.

5.2.3 Bardzo istotne znaczenie mają działania ECN w ramach programu łagodzenia sankcji, ponieważ państwa członkowskie podpisały deklarację, w której zobowiązały się przestrzegać zasad określonych w cytowanym obwieszczeniu Komisji. Dlatego sieć służy praktyczną pomocą sądom krajowym właściwym w sprawach ochrony konkurencji, na których spoczywa także obowiązek śledzenia na bieżąco orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁽³⁹⁾.

Bruksela, 5 lipca 2006 r.

5.2.4 Niezbędna komunikacja między ECN, organami ochrony konkurencji i sądami sprzyja rozpowszechnianiu informacji o wnioskach dotyczących porozumień i nadużywania pozycji dominującej oraz o właściwej procedurze i umożliwia w ten sposób podjęcie decyzji co do podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie sprawy szybciej, niż miało to miejsce jeszcze niedawno.

5.2.5 Kolejnym zadaniem ECN jest wykrywanie naruszeń — działania takie, stanowiące faktycznie formę prewencji, pozwalają ograniczyć zakres szkód konkurentów i konsumentów. Jednym z zadań sieci wymagającym podkreślenia są działania w zakresie procedur wyłączenia, w ramach których należy ocenić, czy określona praktyka przyniesie pozytywne skutki dla konsumentów, a nawet czy dane porozumienie powinno wskazywać konkretne korzyści, jakich konsumenci mogą się spodziewać w związku z jego zawarciem.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁹⁾ Obwieszczenie Komisji w sprawie współpracy Komisji z sądami państw członkowskich UE w zakresie stosowania art. 81 i 82 TWE, (DzU C 101 z 27.4.2004, s. 54)