

Anna Warzybok*

Instytucjonalne modele ochrony konkurencji w wybranych państwach europejskich na przykładzie Austrii, Belgii oraz Bułgarii

1. Wstęp

Początki nowoczesnego ustawodawstwa antymonopolowego w Europie Zachodniej to lata po II wojnie światowej. Pierwszym państwem, w którym uchwalono ustawę antymonopolową, była Wielka Brytania – ustawa pochodzi z 1948 roku (choć charakter prawa kartelowego miała już ustawa z 1624 roku, bazująca na wywodzącej się z *common law* doktrynie ograniczeń konkurencji). Wcześniej, bo w 1945 roku, we Francji wydano tzw. rozporządzenie o cenach, które zawierało pewne normy prawa ochrony konkurencji. Po Wielkiej Brytanii regulacje antymonopolowe wprowadzono w Austrii (1951), Norwegii i Szwecji (1953), Danii (1955), Holandii (1956) i w Niemczech (1957). Przełomowym jednak momentem było podpisanie Traktatu Rzymskiego o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Ówczesny traktat zawierał dwa artykuły dotyczące *stricto* ochrony konkurencji – art. 85 wprowadzający zakaz porozumień ograniczających konkurencję i wyjątków od nich oraz art. 86 bezwzględnie zakazujący nadużywania pozycji dominującej. (obecnie art. 81 i 82 Traktatu o Wspólnotach Europejskich – TWE). Traktat

* Autorka jest asystentem w Zakładzie Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

Rzymski nie przewidywał kontroli koncentracji. Od tego momentu, we Wspólnocie istnieją równoległe normy prawa wspólnotowego i normy krajowe dotyczące konkurencji, niemniej jednak przepisy Traktatu Rzymskiego uruchomiły proces ujednoczenia prawa konkurencji we Wspólnocie i państwach kandydujących oraz stały się podstawą do zreformowania regulacji antymonopolowych w państwach członkowskich.

W niniejszym artykule opisane zostały trzy różne instytucjonalne modele ochrony konkurencji w państwach członkowskich UE oraz zarysowany został prawno-materiałny system ochrony konkurencji. Jako przykłady ilustrujące modele wybrano Austrię i Belgię - kraje o stosunkowo dojrzałym i ukształtowanym systemie oraz Bułgarię ze względu na szereg podobieństw łączących system bułgarski z polskim.

2. Konieczność reformy prawa ochrony konkurencji i współpracy między państwami członkowskimi

Zgodnie z art. 3 ust 1 lit. g TWE, celem prawa wspólnotowego jest ochrona konkurencji¹ przed jej zakłóceniem (ang. *distortion*), tak więc reguły konkurencji (skierowane do państw członkowskich, jak i do przedsiębiorstw) mają na celu zarówno przestrzeganie zasady równoprawności uczestników handlu wewnątrzspółnotowego i

¹ TWE nie definiuje pojęcia konkurencja. Europejski Trybunał Sprawiedliwości na gruncie orzeczenia w sprawie 26/76 Metro I stwierdził, że „niezakłócona konkurencja, wymagana przez art. 3 i art. 85 (obecnie 81), zakłada istnienie na rynku konkurencji skutecznej; musi więc występować tyle konkurencji, żeby spełnione zostały cele Traktatu, a zwłaszcza żeby zbudowany został jeden rynek o charakterze wewnętrznym”. Por. wyrok w sprawie 26/76 Metro I, Zb. Orz. 1977, s. 1875.

rynku wewnętrznego, jak i przeciwdziałanie zakłócaniu (eliminacji lub ograniczaniu) konkurencji w drodze kolektywnych i jednostronnych działań pojedynczych przedsiębiorstw lub ich grup². Od czasu utworzenia Wspólnota podejmowała liczne próby modernizacji zasad dotyczących praktyk antykonkurencyjnych (szczególnie w toku tworzenia wspólnego rynku). Zasadnicza modernizacja stosowania reguł konkurencji (zawartych w art. 81 i 82 TWE) została zapoczątkowana w 1999 roku jako proces przygotowania do rozszerzenia UE i zakończona została wydaniem przez Radę Rozporządzenia 1/2003³. Nowy system zakłada, że od 1 maja 2004 roku organy i sądy krajowe, prowadząc na podstawie krajowego prawa konkurencji postępowanie o przeciwko praktykom ograniczającym konkurencję, które mogą mieć wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy, stosują równocześnie art. 81 i 82 TWE. Stąd też konieczność przeprowadzenia modernizacji prawa konkurencji również w państwach członkowskich – w większości dokonały one znaczących modyfikacji w latach 1998-1999, a następnie w 2004 roku – w celu stworzenia efektywnego systemu ochrony konkurencji. Konieczność zreformowania podejścia do prawa konkurencji zostało wymuszone również przez ekonomizację wspólnotowej polityki konkurencji⁴ – przejście z po-

² Por. J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. II-325-330.

³ Por. Rozporządzenie (WE) Rady nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 w sprawie stosowania reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu, Dz. Urz. WE 2003 L1/1 oraz rozporządzenie wykonawcze – Rozporządzenie (WE) nr 773/2004 Komisji z 7 kwietnia 2004 r. w sprawie prowadzenia przez Komisję postępowania na podstawie art. 81 i 82 TWE, Dz. Urz. UE 2004 L 123/18.

⁴ Por. szerzej: A. Jurkowska, *Economic approach jako jeden z głównych kierunków modernizacji wspólnotowego prawa konkurencji na przykładzie nowych regulacji w*

dejsia formalistycznego (legalistycznego) na ekonomiczne (lub „bardziej ekonomiczne” – ang. *more economic approach*). Na tym tle tradycyjny model egzekwowania prawa konkurencji przez Komisję Europejską lub organy państw członkowskich zaczął stawać się nieefektywny. Komisja zasygnalizowała konieczność wypracowania nowych metod, takich jak współpraca w sieciach oraz otwarte metody koordynacji, które wymagają współdziałania nie tylko Komisji i państw członkowskich, ale również państw członkowskich i ich organów⁵. W tym celu powołana została w 2004 roku sieć organów konkurencji – European Competition Network (ECN) – mająca sformalizowaną, hierarchiczną strukturę. W 2008 roku w ramach ECN zostało wszczętych 159 spraw (10 przez Komisję, a 149 przez krajowe organy ds. konkurencji)⁶. Istnieją również międzynarodowe organizacje skupiające organy konkurencji na świecie, mających na celu walka z praktykami naruszającymi konkurencję zakładając współpracę znacznie szerszą niż tylko Unia Europejska – największą taką siecią jest International Competition Network.

dziedziny porozumień kooperacyjnych, w: C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002, s. 179 i nast.

⁵ Por. szerzej: F. Cengiz, *The European Competition Network: Structure, Management and Initial Experiences of Policy Enforcement*, „EUI Working Paper MWP”, Nr 2009/05, s. 3 i nast.

⁶ Dane statystyczne Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>, z dnia 1.06.2009.

2. Ustawy antymonopolowe wybranych państw i modele ochrony konkurencji w nich ustanowione

2.1 Cel i zakres stosowania ustaw antymonopolowych w Austrii, Belgii i Bułgarii

Większość ustaw antymonopolowych na świecie nie wskazuje wprost celu, w jakim zostały one uchwalone – zwykle jest to ochrona skutecznej konkurencji⁷. Tak też jest w przypadku badanych ustaw, chociaż belgijska nie ma wyraźnie zaznaczonego celu (cel sugeruje sama nazwa ustawy), a w bułgarskiej celem jest również zapewnienie wolności gospodarczej (ang. *free economic initiative*).

Tabela 1. Zestawienie ustaw antymonopolowych w wybranych krajach

Kraj	Ustawa	Data od kiedy ustrój wprowadzony ustawą istnieje	Data ostatnich zmian w ustawie
Austria	Kartellgesetz Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (ang. <i>Cartel Act</i>) Wettbewerbsgesetz (ang. <i>Unfair Competition Act</i>)	2002	2005
Belgia	Wet tot bescherming van de economische mededinging (ang. <i>Belgian Act on the Protection of Economic Competition - APEC</i>)	1999	2006

⁷ Polska Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 jako zakres przedmiotowy określa również ochronę interesów konsumentów, D. Miąsik, T. Skoczny, [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik, *Komentarz OKiKU*, art. 1, Nb 6 i następne, Warszawa 2009.

Bulgaria	Закон за Защита на Конкуренцията (ang. <i>Law on Protection of Competition</i>)	1998	2008
-----------------	--	------	------

Źródło: opracowanie własne

W omawianych ustawach przedmiotem regulacji jest ochrona konkurencji, przy czym żadna ustawa nie zawiera definicji tego pojęcia. Można powiedzieć ogólnie, że ustawy te chronią konkurencję przed jakimkolwiek jej zniekształcaniem, eliminowaniem lub ograniczaniem, szczególnie poprzez nadużywanie pozycji dominującej lub praktyki uzgodnione. Wszystkie ustawy zawierają klauzule wyłączające pewne obszary spod zakresu ich regulowania – np. telekomunikacja, energetyka, czy rolnictwo. Wszystkie ustawy w omawianych modelach stosuje się do działalności przedsiębiorstw lub, rzadziej, przedsiębiorców (ang. *Undertakings*, niem. *Unternehmung*). Ustawy nie definiują tych pojęć, z wyjątkiem ustawy belgijskiej, gdzie zaznaczono, że przedsiębiorstwo (przedsiębiorca) jest to jakakolwiek osoba fizyczna lub prawna zaangażowana w działalność gospodarczą w sposób ciągły (ang. *on a permanent basis*). Pewien wyjątek stanowi również ustawa bułgarska, gdzie zaznaczono, że jest stosowana również do organów państwowych (i lokalnych), jeśli potencjalnie lub faktycznie eliminują, ograniczają lub zakłócają konkurencję⁸.

Zakres przestrzenny obowiązywania omawianych ustaw jest określony – wszystkie odnoszą się do praktyk antykonkurencyjnych, które oddziałują na rynek danego państwa. Badany jest skutek

⁸ Art. 2 Law on Protection of Competition.

określonego działania naruszającego konkurencję; jeśli skutek taki widoczny jest na rynku krajowym (lub jego części), to ustawa znajduje zastosowanie. W ustawie bułgarskiej istnieje podkreślenie, że praktyk antykonkurencyjnych mogą dopuścić się przedsiębiorstwa spoza Bułgarii, które faktycznie lub potencjalnie mogą naruszyć konkurencję w państwie⁹. W przypadku Austrii i Belgii możliwość dokonywania praktyk antykonkurencyjnych przez przedsiębiorstwa spoza kraju pojawia się w przypadku koncentracji, gdzie ustawodawca mówi o określonym poziomie obrotu w danym państwie¹⁰. W pozostałych przypadkach badany jest skutek określonego działania naruszającego konkurencję – jeśli skutek taki widoczny jest na rynku krajowym (lub jego części), to ustawa ma zastosowanie.

Niektóre ustawy zawierają konieczność akceptacji koncentracji innych instytucji (oprócz powołanych stricte do ochrony konkurencji) – w przypadku fuzji banków lub instytucji ubezpieczeniowych w Bułgarii wymagana jest również zgoda Banku Centralnego lub Naczelnej Rady Ubezpieczeniowej, w Belgii zgoda dodatkowej instytucji nie jest potrzebna, ale koncentracja angażująca przynajmniej 1/3 akcji przedsiębiorstwa działającego w Belgii (lub mającego aktywa w wysokości minimum 2,5 mln EUR) wymaga poinformowania Ministra Gospodarki i Finansów, a fuzje angażujące instytucje emitujące papiery wartościowe mogą podlegać zatwierdzeniu Belgijskiej Komisji Bankowości i Finansów. Również w Austrii koncentracja może wymagać notyfikacji innych instytucji (włączając władze lokalne), szczególnie w sektorze finansowym.

⁹ Tamże.

2.2 Model I - Austria

Instytucjonalny model ochrony konkurencji w Austrii zbudowany jest na zasadzie **podziału kompetencji między organy administracji państwowej a organy sądownicze**. Organami wszczynającymi i prowadzącymi dochodzenie (oraz doradczym) są organy administracji państwowej, natomiast w sprawach dotyczących konkurencji orzeka sąd (zestawienie organów dla wszystkich państw przedstawiono w Tabeli 2).

Organem wszczynającym i dochodzeniowym jest **Bundeswet bewerbsbehörde** (ang. *Federal Competition Authority* – dalej: FCA). Składa się z 13 sędziów, 5 ekonomistów, 1 eksperta oraz 7 osób pomocniczych. Dochodzenie (szczególnie w przypadku spraw kartelowych) może również rozpocząć **Bundeskartellanwalt** (ang. *Federal Cartel Prosecutor* – dalej: FCP). FCP ma siedzibę w sądzie apelacyjnym w Wiedniu i organizacyjnie jest jednostką Ministerstwa Sprawiedliwości. Reprezentuje interes publiczny w sprawach dotyczących konkurencji przed sądem kartelowym (można też bezpośrednio do niego składać skargi). FCA i FCP mogą inicjować i prowadzić dochodzenie razem lub osobno, dowody mogą gromadzić przy zaangażowaniu innych organów np. policji. W strukturze administracji występuje również organ doradczy – **Wettberwerbskommission** (ang. *Competition Commission* – dalej: CC). Może on rekomendować FCA bardziej dogłębną analizę (II faza dochodzenia) w sprawach dotyczących notyfikacji fuzji – jeśli FCA nie podejmie

¹⁰ Art. 7 Belgian Act on the Protection of Economic Competition oraz § 9 Kartellgesetz.

bardziej szczegółowego dochodzenia, musi wyjaśnić dlaczego nie było to zasadne. FCA i FCP nie mogą nałożyć kar ani żadnych dodatkowych warunków koncentracji na przedsiębiorstwa i działają na podstawie zasad prawa administracyjnego. Wszystkie zebrane dowody przekazywane są następnie do sądu kartelowego.

Organem sądowym wydającym decyzje w sprawach konkurencji jest sąd kartelowy – **Kartellgericht**, składający się z 6 głównych i 15 pomocniczych sędziów, oraz doradców (jeśli istnieje taka potrzeba). Sędziowie mogą obradować w 5 panelach w zależności od rodzaju sprawy – panel składa się z 2 głównych i 2 pomocniczych sędziów. Kartellgericht nie może sam inicjować postępowania i wydawać decyzji – sprawa może być wniesiona przed sąd tylko na podstawie wniosku FCA lub FCP. Tylko sąd może nałożyć karę na przedsiębiorstwa łamiące postanowienia ustaw. Wyroki wydawane są na podstawie prawa cywilnego – w Kartellgesetz nie ma przepisów prawa kryminalnego, niemniej jednak austriacki kodeks karny – Strafrechtswörterbuch wymienia pewne typy antykonkurencyjnych porozumień np. odnośnie procedur przetargowych (gdzie jako przestępstwo uważa się fałszowanie ofert, co zagrożone jest do 3 lat pozbawienia wolności). Od decyzji Kartellgericht istnieje możliwość odwołania do sądu apelacyjnego – **Der Oberste Gerichtshof als Kartellobergericht** (ang. *Austrian Supreme Court of Justice* (as Appellate Court for competition law cases)). Sąd obraduje w 17 panelach, jeden z nich (3 sędziów) dotyczy konkurencji. Jest to sąd nadrzędny nad Kartellgericht oraz jest on drugą i ostateczną instancją. Prowadzi sprawy tylko na wniosek (maksymalnie wniesiony w ciągu 4 tygodni od decyzji sądu kartelowego), ale nie zawsze złożony przez zainteresowane przedsiębiorstwa, FCA lub

sowane przedsiębiorstwa, FCA lub FCP – może to być również np. Izba Handlu.

W przypadku niektórych spraw (np. energetyka, transport) w postępowaniu antymonopolowym istnieją organy doradcze, powoływane w razie konieczności.

Zakaz karteli znajduje się w §1 pkt 1 Kartellgesetz – wszystkie porozumienie pomiędzy przedsiębiorstwami, decyzje związków przedsiębiorstw i praktyki uzgodnione, które mają na celu lub skutkują zapobieganiu, ograniczeniu lub zakłóceniu konkurencji, są zakazane - przepis ten dosłownie odzwierciedla art. 81 TWE. § 1 pkt. 2 wymienia tzw. *hardcore infringements* – ustalanie cen, dzielenie się rynkiem lub źródłami dostaw. Od zakazu karteli istnieją wyjątki (§ 2 pkt 1) – również ten punkt odzwierciedla wyjątki określone artykułem 81 TWE (§3 wskazuje, że Minister Sprawiedliwości, po konsultacjach z Ministrem Gospodarki i Pracy, może określić wyłączenia blokowe spod zakazu karteli). Tak jak w prawie wspólnotowym, również i w austriackim prawie antymonopolowym można zezwolić na koncentrację, nawet jeśli kreuje ona pozycję dominującą, ale będzie to korzystne dla konkurencji¹¹. Zgodnie z prawem austriackim, porozumienia bagatelne dotyczą przedsiębiorstw mających mniej niż 5% rynku krajowego i mniej niż 25% lokalnego rynku krajowego). Progi notyfikacji fuzji ustalone są dla obrotu światowego).

¹¹ W 2008 roku FCA wniosło do sądu apelacyjnego sprawę o ponowne rozpatrzenie zezwolenia na koncentrację na którą zgodę wydał Kartellgericht. Koncentracja dotyczyła utworzenia spółki joint venture przez Styria Media oraz Moser Holding i tworzyła pozycję dominującą na rynku reklamy w czasopismach (60% udziału w rynku). Kartellgericht uznał, że antykonkurencyjny efekt koncentracji zostanie przeważony korzyściami płynącymi z faktu stworzenia nowego konkurenta dla Kronenzeitung – przedsiębiorstwa dotychczas mającego pozycję dominującą. Więcej: *Ausland – Infor-*

wego (300 mln EUR) i krajowego (30 mln EUR), oraz jeśli przynajmniej dwa spośród przedsiębiorstw mają obrót światowy powyżej 5 mln EUR (art. 9 KartG.) w roku poprzedzającym koncentrację.

Poprawki w Kartellgesetz oraz Wettbewerbsgesetz weszły w życie 1 stycznia 2006 roku. Nowe zasady zostały wprowadzone w odpowiedzi na Rozporządzenie 1/2003 – Austria wprowadziła zasady zakazu karteli wraz z systemem wyłączeń oraz wprowadziła program *leniency*¹². Zgodnie ze zmianami, przedsiębiorstwo musi samo oszacować, czy porozumienie które zamierza zawrzeć jest zakazane na mocy ustawy, czy też podlega wyłączeniu. Pomiedzy lipcem 2007 a lipcem 2008 roku w Austrii zostało notyfikowanych 302 koncentracji, jednak tylko w 13 przypadkach zdecydowano o rozpoczęciu II. fazy dochodzenia. W 3 przypadkach strony wycofały wniosek o notyfikację podczas II fazy i nie wniosło go ponownie. W 2007 roku nałożono również najwyższą w historii Austrii karę za naruszenie zakazu karteli – 75,4 mln EUR¹³ – kary, jakie nakłada Kartellgericht są identyczne jak te w prawie wspólnotowym – 10% przychodów w roku poprzedzającym naruszenie i 1% za nieprawdziwą (niewłaściwą) informację podaną w trakcie dochodzenia. Ustawy Kartellgesetz i Wettbewerbsgesetz to przykład europeizacji krajowego prawa antymonopolowego – zapisy ustaw dosłownie odzwierciedlają zapisy art. 81 i 82 TWE, a także Rozporządzenia 1/2003.

mationen. Developments in National Competition Laws, Wirtschaft und Wettbewerb, 3/2009, s. 282.

¹² Na podstawie programu leniency, przedsiębiorca który jako pierwszy z uczestników kartelu przedstawi odpowiednim organom informację lub dowód świadczący o istnieniu zakazanego prawem porozumienia, może liczyć na zupełne odstąpienie od wymierzenia kary lub jej obniżenie przez organ antymonopolowy.

¹³ Annual Report on Competition Policy Developments in Austria 2006-2007 oraz 2007-2008.

Model rozdzielenia dochodzenia od orzekania – taki jak w Austrii – postrzegany jest jako jeden z najbardziej efektywnych i obiektywnych dzięki rozdzieleniu funkcji dochodzenia i zbierania dowodów od funkcji orzekania.

2.3. Model II - Belgia

Model ochrony konkurencji jaki przyjęto w Belgii opiera się na **rozdziale funkcji** wszczynania postępowania i **dochodzenia od funkcji orzekania**, ale wszystkie te funkcje realizowane są przez **organy administracji państwowej** (zestawienie organów w Tabeli 2).

Wymienione w ustawie o ochronie konkurencji organy ochrony konkurencji to: **Dienst voor de Mededinging** (ang. *Competition Service* – dalej: Service) oraz **Auditoraat** (ang. College of Competition Prosecutors – dalej: College) jako organy wszczynające i prowadzące dochodzenie oraz **Raad voor de Mededinging** (ang. *Competition Council* – dalej: Council) jako organ orzekający.

Competition Service organizacyjnie jest jednostką w Federale Overheidsdienst (ang. *Federal Public Service*) i nadzorowana jest przez College. College of Competition Prosecutors (organizacyjnie jednostka w Ministerstwie Gospodarki) działa jako *intermediate body* między Service oraz Council i jest niezależnym, autonomicznym organem składającym się z 9 ekonomistów, 24 prawników (sędziów), 6 innych specjalistów i 5 osób administracyjnych. Organizuje i przeprowadza dochodzenie, przydziela sprawy Service i nadzoruje ich, ma prawo do żądanie informacji od stron i niezależnego gromadzenia informacji, przedstawia wyniki dochodzenia w

formie raportu przesyłanego wszystkim zainteresowanym stronom i będącego podstawą do wydania decyzji przez Council¹⁴.

Decyzje w sprawach dotyczących konkurencji podejmuje inny organ administracji państwowej – Competition Council. Jest to trybunał administracyjny, który postępowanie kończy wydaniem decyzji w sprawie. Składa się zarówno z prawników (3 osoby) jak i ekonomistów (4 osoby) oraz ekspertów z innych dziedzin (13 osób). Odwołanie od decyzji Council składane jest do sądu apelacyjnego w Brukseli - Hof van beroep (ang. *Court of Appeals of Brussels*). Uprawnienia tego sądu są szersze niż tylko kontrola legalności decyzji wydanej przez Council – sąd może np. zmienić warunki koncentracji wydane przez Council, nałożyć lub znieść grzywnę lub inną karę.

W Belgii występuje obowiązkowy system notyfikacji koncentracji. Przedsiębiorstwa biorące w niej udział muszą mieć obrót (*total turnover*) w Belgii większy 100 mln eur i przynajmniej dwa z przedsiębiorstw mają obrót przynajmniej 40 mln eur każde. Progi mogą być podwyższone dekretem Króla (po konsultacji z Council, Commission oraz belgijską Radą Ministrów)¹⁵. Jeśli spełnione są progi, to przy notyfikacji koncentracji wymagane są informacje również na temat siły ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstw, rynków relevantnych produktowo i geograficznie, barier wejścia i wyjścia z rynku, integracji wertykalnej, poziomu inwestycji w badania i roz-

¹⁴ Patrz: art. 11 Belgian Act on the Protection of Economic Competition – APEC.

¹⁵ Art. 7 APEC.

wój na rynku, sieci dystrybucji i obsługi posprzedażowej, konkurentów i globalnego kontekstu działania przedsiębiorstw.

Postępowanie w sprawie koncentracji prowadzone jest w II etapach. Notyfikacja koncentracji zgłaszana jest do rejestrów prowadzonych w ramach Council, przed jej zawarciem. Postępowanie dowodowe prowadzi College, ze wsparciem Service. W ciągu 25 lub 30 dni od daty otrzymania notyfikacji College wysyła raport z dochodzenia do Competition Council, kopia raportu wysyłana jest również zainteresowanym stronom oraz przedstawicielom organizacji pracowniczych. Po otrzymaniu raportu strony mają prawo wnieść pisemne zastrzeżenia. Raport jest podstawą do przeprowadzenia przesłuchania w Council w ciągu 40 dni, który może uznać w drodze decyzji administracyjnej, że:

- koncentracja nie narusza APEC (np. udział w rynku relevantnym nie przekracza 25% lub koncentracja nie spełnia wymogów notyfikacji) – koncentracja jest dozwolona
- koncentracja nie narusza postanowień APEC – więc jest dozwolona
- koncentracja jest dozwolona pod pewnymi warunkami
- koncentracja rodzi podejrzenie naruszenia konkurencji (*raises serious competition concerns*) – wszczynane jest „second stage investigation” – II etap postępowania.

Jeśli decyzja nie zostanie wydana w ciągu 40 dni, przyjmuje się „cichą zgodę” Council (ang. *tacit permissibility*) na koncentrację. W II etapie podział na organy dochodzeniowe i orzekające jest taki sam – Service oraz College prowadzą ponownie pogłębione dochodzenie

i przedstawiają dla Council nowy raport, a Council organizuje ponownie przesłuchanie zainteresowanych stron i może wydać decyzję:

- zezwalającą na koncentrację
- zezwalającą na koncentrację pod pewnymi warunkami
- nie zezwalającą na koncentrację.

Jeśli decyzja nie zostanie wydana w ciągu 60 dni, przyjmuje się „cichą zgodę” Council na koncentrację¹⁶.

Zmiany w belgijskiej ustawie antymonopolowej które weszły w życie w 2006 roku wyraźnie pokazują, że zgodnie z intencją ustawodawcy, ochrona konkurencji przesunęła swój ciężar z kontroli koncentracji na wykonywanie prawa konkurencji. Priorytetowo traktuje się sprawy, które mają wpływ na funkcjonowanie rynku w Belgii oraz mające znaczenie dla konsumentów. Instytucjonalny model ochrony konkurencji w Belgii pozwala na uproszczony tryb postępowań (które kończą się na I etapie) – całe postępowanie w sprawie koncentracji trwa wtedy do 45 dni. W razie niejasności lub dużej ilości wniesionych przez strony trzecie podejmowana jest decyzja o II etapie – co pozwala lepiej uwzględnić interesy stron mogących odnieść szkodę w wyniku koncentracji lub nadużycia pozycji dominującej. Z kolei rozdzielenie funkcji dochodzenia od funkcji orzekania (poparte kontrolą wykraczającą poza legalność podjętej decyzji przez sąd apelacyjny) zdaje się gwarantować obiektywne podejmo-

¹⁶ Schemat: patrz

http://www.mineco.fgov.be/organization_market/competition/pdf/schema_premiere_phase_normale_en.pdf oraz

http://www.mineco.fgov.be/organization_market/competition/pdf/schema_seconde_phase_en.pdf z dnia 5.06.2009

wanie decyzji oraz zapewnić korektę ewentualnych błędów popełnionych w trakcie dochodzenia.

2.4. Model III - Bulgaria

Ostatni z omawianych w artykule modeli ma charakter wyłącznie administracyjny – **postępowanie** w sprawach dotyczących naruszenia konkurencji jest **wszczynane, prowadzone przez ten sam organ który jednocześnie wydaje decyzje** - Комисията за Защита на Конкуренцията (ang. Commission on Protection of Competition – dalej: CPC)¹⁷. Jest to działająca przy rządzie w Sofii (nie ma biur regionalnych), ale niezależna jednostka finansowana z budżetu państwa, odpowiedzialna również za wykonywanie ustawy o pomocy publicznej oraz o koncesjach. Decyzje wydawane przez CPC, które kończą postępowanie, mają formę aktu administracyjnego. Składa się z przewodniczącego, dwóch zastępców oraz 4 innych członków – ekonomiści i prawnicy, powoływani przez Parlament na 5-letnią kadencję (mandat jest odnawialny). CPC podzielone jest na 6 departamentów tematycznych, których pracę wspiera 77 osób administracyjnych oraz sekretariat.

Od decyzji CPC można się odwołać do **najwyższego sądu administracyjnego** - Върховния Административен Съд (ang. *Supreme Administrative Court*). Jako II. instancja w sprawach konkurencji obraduje on w składzie 3 sędziów. Sąd działa również jako sąd do którego można wnieść kasację – obraduje wtedy w 5-cio osobo-

¹⁷ Art. 3 Law on Protection of Competition.

wym składzie. Jednakże, niektóre decyzje dotyczące koncentracji – stwierdzenia czy proponowana koncentracja podlega pod zakres stosowania bułgarskiej ustawy antymonopolowej oraz decyzja zezwalająca lub zakazująca koncentracji lub decyzja o wszczęciu bardziej szczegółowego postępowania **są ostateczne i nie podlegają apelacji.**

W Bułgarii istnieje obowiązkowy system notyfikacji koncentracji – do CPC, gdy obrót wszystkich przedsiębiorstw na terytorium Bułgarii przekracza 25 mln BGN, obrót przynajmniej dwóch przekracza 3 mln oraz gdy obrót przedsiębiorstwa będącego przedmiotem przejścia przekracza 3 mln¹⁸. CPC może zezwolić na koncentrację nawet jeśli tworzy lub wzmacnia pozycję dominującą, jeśli ma na celu „modernizację” aktywności gospodarczej na rynku właściwym, poprawę struktury rynku, lepsze odzwierciedlenie potrzeb konsumentów – czyli gdy pozytywne efekty przeważają negatywne (bułgarska ustawa jest kolejną która prawie literalnie odzwierciedla art. 81 i 82 TWE). Jeśli chodzi o przeciwdziałanie nieuczciwej konkurencji, to w odróżnieniu do Austrii i Belgii, w akcie prawnym Bułgarii jest wzmianka o działaniu na szkodę dobrego imienia (ang. *damaging good name of competitors*) jako o naruszeniu konkurencji – zgodnie z art. 30 jest to zakazane. Ustawa wspomina również reklamę wprowadzającą w błąd, produkcję imitacji oraz złamanie tajemnicy handlowej w jednym akcie prawnym i zabrania ich, zawiera też definicję reklamy porównawczej. Bułgarska ustawa zawiera również

¹⁸ Art. 24 Law on Protection of Competition.

możliwość wniesienia do CPC wniosku (ang. *application*) o stwierdzenie naruszenia. Wniosek taki może wnieść każda osoba fizyczna lub przedsiębiorstwo, którego interesu zostały naruszone, lub gdy istnieje ryzyko ich naruszenia. Po decyzji CPC stwierdzającej naruszenie, taki podmiot może ubiegać się o zadośćuczynienie przed sądem właściwym w postępowaniu cywilnym (postępowanie odbywa się w oparciu o kodeks cywilny i sądy cywilne)¹⁹.

W 2008 roku po raz pierwszych w Bułgarii CPC zastosowało równolegle wspólnotowe i krajowe reguły konkurencji, ustalono również nową metodę obliczania sankcji finansowych za załamanie reguł konkurencji – obecnie obliczane są (tak jak jest to standardem wspólnotowym i innych krajów) jako procent obrotów w poprzednim roku. Podniesione zostały również progi notyfikacji koncentracji²⁰.

3. Podsumowanie

Sposoby organizacji instytucjonalnej ochrony interesów konkurencji i konsumenta można podzielić na trzy modele:

- I. organy administracyjne inicjują i prowadzą dochodzenie, organy sądownicze orzekają w I i II instancji,
- II. organy administracyjne inicjują i prowadzą dochodzenie oraz orzekają (**ale są to inne organy**), organy sądownicze działają

¹⁹ Art. 38 Law on Protection of Competition.

²⁰ Patrz: Commission on Protection of Competition, Annual Report 2008, <http://www.cpc.bg/system/storage/ANNUAL%20REPORT%20CPC%202008~1.pdf> z dnia 2.06.2009.

jako II instancja (weryfikująca działalność organów administracji),

III. organy administracyjne inicjują i prowadzą dochodzenie oraz orzekają (**w ramach tego samego organu**), organy sądowicze weryfikują w II instancji.

Modele te w czystej postaci występują m.in. w zaprezentowanych krajach (I w Austrii, II w Belgii oraz III w Bułgarii), wiele krajów posiada system mieszany. Stosunkowo najrzadziej spotykanym modelem jest model sądowy, w którym w sprawach konkurencji orzeka sąd (tak jak w Austrii), równie rzadko spotyka się model administracyjny w którym całe postępowanie toczy się przed organami administracji (III model, jak w Bułgarii). Ten monokratyczny model najczęściej spotyka się w państwach o jeszcze nieugruntowanym systemie ochrony konkurencji – np. Albania, Węgry, Ukraina oraz Polska. W Bułgarii również system weryfikacji decyzji organu administracji jest monokratyczny – w toku orzekania w II instancji i kasacji działa ten sam sąd.

W niektórych systemach ochrony konkurencji istnieje możliwość zezwolenia na koncentrację, której zakazał organ administracji (np. Belgia, Ukraina, Szwajcaria, Albania) – wtedy gdy dobro ogólne (np. bezpieczeństwo publiczne, konkurencyjność sektora, interesy konsumenta, rynek pracy) przewyższają szkody z zakłócenia konkurencji. Zgodę taką wydaje zwykle Rada Ministrów (tak jest np. w Belgii, Gabinet Ministrów – Ukraina), ale może to być również właściwy minister (Albania) lub król (Belgia). Nie jest to postrzegane jako podważenie wiarygodności instytucji dochodzeniowych i orze-

kających, ale w przypadku silnych wpływów politycznych stanowi niebezpieczeństwo „rozmycia” odpowiedzialności za efektywne wykonywanie prawa konkurencji.

Nie jest możliwe jednoznacznie stwierdzić, który z powyższych modeli w najlepszy sposób zapewnia ochronę konkurencji i konsumenta, niemniej jednak skuteczność wykonywania prawa jest większa w przypadku organów kolegialnych, niezależnych oraz w przypadku rozdzielenia funkcji dochodzenia od orzekania. Wielkość danego państwa oraz ilość prowadzonych spraw nie ma znaczącego wpływu na wybór modelu, nie ma również korelacji między rodzajem modelu a wprowadzonymi regulami prywatnego wdrażania prawa konkurencji.

Tabela 2. Zestawienie organów powołanych do ochrony konkurencji

Kraj	Organy administracji publicznej			Sądy	
	Organ wszczynający i dochodzeniowy	Organ doradczy	Organ orzekający (adjudicator)	Sąd orzekający (adjudicator)	Sąd weryfikujący
AUSTRIA	Bundeswettbewerbshörde (ang. Federal Competition Authority - FCA) Bundeskartellanwalt (ang. Federal Cartel Prosecutor -FCP)	Wettber-werbskom-mission (ang. Competition Commission - CC)		Kartellge-richt (ang. Cartel Court)	Der Oberste Ge-richtshof als Kar-tellobergericht , Senat als Kartell-obergericht (ang. Austrian Supreme Court of Justice (as Appellate Court for competi-tion law cases))
BELGIA	Dienst voor de Meded-inging (ang. Competition Service) Auditoraat (ang. College of Compe-tition Prosecutors)		Raad voor de Mededinging (ang. Competi-tion Council)		Court of Appeals of Brussels
BULGARIA	Комисията за Защита на Конкуренцията (ang. Commission on Protection of Competi-tion –CPC)				Върховния Административен Съд (ang. Supreme Administrative Court)

Zródło: Opracowanie własne

Institutional models of competition protection in chosen European countries- an example of Austria, Belgium and Bulgaria

Streszczenie

Artykuł, zarysowując krótko system ochrony konkurencji w wybranych państwach członkowskich UE oraz podział kompetencji między organami wspólnotowymi i krajowymi, przedstawia trzy różne instytucjonalne modele ochrony konkurencji na przykładzie Belgii, Austrii oraz Bułgarii.

Institutional models of competition protection in chosen European countries- an example of Austria, Belgium and Bulgaria

Abstract

The article briefly describes competition protection system in chosen EU member countries and division of competences between domestic and EC competition authorities. Taking as an example Belgium, Austria and Bulgaria, the article presents three different institutional models of competition protection.