

*Tadeusz Skoczny**

Doskonalenie i modernizacja systemu stosowania wspólnotowych reguł konkurencji

1. Wprowadzenie

1. Realizacja wielkiego programu wspólnotowej integracji gospodarczej nie byłaby możliwa bez „*stworzenia systemu, który będzie chronić konkurencję wewnątrz Wspólnoty przed jej zakłóceniem*” (art. 3, lit. g Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską – TWE).¹ Podstawowym elementem tego systemu są reguły konkurencji zawarte w art. 81-89 (dawniej 85-94)² tego Traktatu. Ich głównym celem jest niedopuszczenie, aby miejsce zlikwidowanych przez traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie państwowych barier celnych i innych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi tworzącymi te Wspólnoty, zajęły bariery wypływające z autonomii prywatnej przedsiębiorstw (mają temu przeciwdziałać reguły konkurencji skierowane do przedsiębiorstw zawarte w art. 81-86 [d. 85-90] TWE) lub z działań państwa (dla przeciwdziałania temu stworzono art. 87-89 [d. 91-94] TWE, zawierające reguły konkurencji skierowane do państw członkowskich).³

* Dr hab. **Tadeusz Skoczny** – profesor Uniwersytetu Warszawskiego; prowadzący Katedrę Jean Monnet w zakresie europejskiego prawa gospodarczego na Wydziale Zarządzania UW.

¹ Nazwę: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) nadano Traktatowi Rzymskiemu z 1957 r. ustanawiającemu Europejską Wspólnotę Gospodarczą na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht z 1992 r.

² Nowa numeracja artykułów TWE obowiązuje od 1 maja 1999 r., tj. od dnia wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r., który dokonał m.in. ujednoczenia (konsolidacji) TWE. Tej zmiany numeracji nie dokonano wszakże w tytułach aktów prawnych wydanych przed tą datą; będą więc one cytowane pod nazwami w ich brzmieniu oryginalnym.

³ Reguły konkurencji TWE znajdują zastosowanie także w sektorze energetyki jądrowej, regulowanym Traktatem ustanawiającym Euratom z 1957 r. Odrębne reguły konkurencji stworzył natomiast Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS). Wobec tego, że Traktat ten wygaśnie w 2002 r., stosowanie zawartych w nim reguł konkurencji nie jest – co do zasady – przedmiotem niniejszego artykułu.

2. Od samego początku, zasadniczą rolę w tym systemie pełni przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym przedsiębiorstw oparte na zasadzie zakazu.⁴ Prawo wspólnotowe zakazuje mianowicie *ex lege* i *ab initio* zarówno kolektywnych praktyk ograniczających konkurencję (art. 81 [d. 85] TWE), jak i nadużywania pozycji dominującej na rynku (art. 82 [d. 86] TWE).

Twórcy Traktatu nie rozstrzygnęli jednak jednoznacznie, w jaki sposób zakazy te, a zwłaszcza zakaz kolektywnych praktyk ograniczających konkurencję (dalej: zakaz porozumień ograniczających konkurencję), będą stosowane. O ile zakazowi nadużywania pozycji dominującej nadali charakter bezwzględny, co pozwala na bezpośrednie stosowanie art. 82 TWE przez organy i sądy krajowe, o tyle zakaz porozumień ograniczających konkurencję sformułowany w art. 81, ust. 1 TWE i zabezpieczony ich automatyczną nieważnością (art. 81, ust. 2), uzupełnili przepisem (art. 81, ust. 3), który umożliwia wyłączenie poszczególnych porozumień lub ich grup spod zakazu art. 81, ust. 1, o ile spełnione są określone w nim przesłanki.

3. Uprawnione jest więc pytanie, czy twórcy Traktatu przesądzieli w ten sposób system stosowania art. 81 czy nie, a w szczególności, czy przesądzieli o systemie prawnym wyłączeń spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję? Od odpowiedzi na to pytanie zależy legalność projektowanej zmiany.

Nie ma raczej wątpliwości, że mieli oni świadomość wyboru między dwoma systemami:

a) systemem wyłączeń z mocy ustawy (ang. *directly applicable exception system*; niem. *System der gesetzlichen Ausnahmen* lub *Legalausnahmen*), w którym zakaz traktatowy (art. 81, ust. 1) nie znajduje od początku zastosowania do każdego takiego porozumienia, które spełnia określone przez prawo przesłanki wyłączeń (art. 81, ust. 3), co powoduje, że porozumienie takie jest od początku ważne,

b) systemem wyłączeń w drodze zezwoleń czy autoryzacji (ang. *authorisation system*; niem. *Genehmigungssystem*), w którym zakaz traktatowy (art. 81 ust. 1) może być uchylony tylko w drodze konstytutywnego rozstrzygnięcia upoważnionej władzy publicznej, a zatem każde porozumienie ograniczające konkurencję jest nieważne tak długo, jak długo jego zakaz nie zostanie uchylony.

Użyte w art. 81, ust. 3 sformułowanie, w myśl którego „*przepisy ust. 1 mogą zostać uznane za nie mające zastosowania*” (do porozumień lub grup porozumień)

⁴ Sami twórcy Traktatu odrzucili więc, teoretycznie możliwe i częściowo stosowane w niektórych państwach założycielskich, rozwiązanie oparte na zasadzie nadzoru, tj. na przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym poprzez kontrolowanie, legalnych z założenia, zachowań rynkowych i ich ewentualne zakazywanie w drodze decyzji administracyjnych po stwierdzeniu, że ograniczają konkurencję.

uważa się za przejaw kompromisu między zwolennikami obu wymienionych systemów, albowiem pozostawia ono dokonanie tego wyboru prawodawcy wspólnotowemu. Za stanowiskiem tym, a w konsekwencji za legalnością proponowanej reformy, przemawia przyznanie Radzie przez art. 83 TWE kompetencji do uchwalania stosownych rozporządzeń lub dyrektyw mających na celu zapewnienie stosowania art. 81 i 82 TWE, mając na uwadze potrzebę zapewnienia skutecznego stosowania tych reguł z jednej strony, a możliwie najdalej idącej prostoty administracyjnej – z drugiej (art. 83, ust. 2, lit. b TWE). O ile tylko przesłanki te zostaną spełnione, Rada może więc wybrać albo system wyłączeń w drodze konstytutywnych decyzji administracyjnych, albo system wyłączeń *ex lege*.

4. W 1962 r. Rada wybrała system wyłączeń indywidualnych porozumień i ich grup, dokonywanych przez organy wspólnotowe (rozdz. 2). Przez lata był on doskonalony, aby stale spełniać przesłanki art. 83, ust. 2, lit. b TWE, a więc zapewniać skuteczną realizację polityki konkurencji w warunkach w miarę prostej kontroli administracyjnej. Wszystko wskazuje jednak na to, że granice wydolności tego systemu zostały osiągnięte i że w niedługim czasie zostanie on zastąpiony systemem wyłączeń *ex lege*. Będzie to efektem trwającego kilka lat procesu przygotowań, którego pierwszy krok stanowiła *Biała Księga w sprawie modernizacji reguł stosowania art. 85 i 86 TWE* (dalej: *Biała Księga*), a krok ostatni – przedłożenie przez Komisję projektu nowego Rozporządzenia wykonawczego do art. 81 i 82 TWE (dalej: nowe Rozporządzenie).

2. Rozporządzenie nr 17; system autoryzacji wyłączeń spod zakazu art. 81, ust. 1 TWE

5. Na przełomie lat 50. i 60. Komisja, do której kompetencji należało przedłożenie Radzie propozycji regulacji, o których mowa w art. 83 (d. 87), ust. 1 TWE, dokonała jednoznacznego wyboru systemu autoryzacji wyłączeń spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Za przyjęciem tego systemu przemawiała w tym czasie konieczność:

- a) dostarczania organom ochrony konkurencji – tak Komisji, jak i nielicznym jeszcze organom krajowym – wystarczających informacji dla stosowania reguł konkurencji (w tym dokonywania wyłączeń spod zakazu art. 81, ust. 1 TWE);
- b) zagwarantowania odpowiedniego stopnia jednolitości stosowania art. 81 TWE w sześciu – wtedy – państwach członkowskich;
- c) ustanowienia warunków dla zapewnienia przedsiębiorstwom odpowiedniego poziomu pewności prawnej.⁵

⁵ Por. *Memorandum wyjaśniające do projektu Rozporządzenia nr 17* (Doc. IV/COM(60) 158 final, 28.10 1960).

6. Zaproponowana przez Komisję regulacja, służąca realizacji tych celów, przybrała ostatecznie postać Rozporządzenia nr 17 Rady: pierwszego rozporządzenia wykonawczego do art. 85 i 86 Traktatu (dalej: Rozporządzenie nr 17).⁶ Rozporządzenie to stworzyło scentralizowany system autoryzacji porozumień ograniczających konkurencję, spełniających – zdaniem jego stron – przesłanki art. 81, ust. 3 TWE. Rozporządzenie nie wprowadza wprawdzie przymusu informowania Komisji o każdym porozumieniu ograniczającym konkurencję, ale przewiduje, że strony, które chcą skorzystać z możliwości przewidzianej przez art. 81, ust. 3, muszą dokonać uprzedniego zgłoszenia danego porozumienia (art. 4, ust. 2 Rozporządzenia nr 17); Komisja może je wtedy wyłączyć spod zakazu art. 81, ust. 1 TWE, nawet z mocą wsteczną od dnia zgłoszenia (art. 6, ust. 1) w drodze decyzji, mającej charakter konstytutywny. Uprawnienie Komisji do dokonywania wyłączeń ma charakter wyłączny (art. 9, ust. 1 Rozporządzenia nr 17), także w tym sensie, że już samo wszczęcie postępowania o wydanie wyłączenia wyklucza możliwość podjęcia postępowania na gruncie art. 81, ust. 1 TWE przez organy krajowe (art. 9, ust. 3 Rozporządzenia nr 17). Ten monopol kompetencyjny Komisji ma zapewnić jednolitość stosowania art. 81, ust. 3 TWE i odpowiedni poziom pewności prawnej dla przedsiębiorstw w sytuacji, gdy art. 81, ust. 2 TWE przewiduje automatyczną nieważność porozumień ograniczających konkurencję. Było to szczególnie istotne dlatego, że na początku lat 60. były jeszcze w powijakach zarówno systemy prawa ochrony konkurencji w państwach członkowskich, jak i orzecznictwo wspólnotowe na gruncie art. 81 TWE.

3. Doskonalenie systemu stosowania art. 81 TWE, stworzonego przez Rozporządzenie nr 17, w latach 1964-1999

Konieczność doskonalenia systemu stosowania art. 81 na gruncie Rozporządzenia nr 17

7. Jak można było spodziewać się, przedsiębiorstwa podejmujące transgraniczne inicjatywy kooperacyjne lub tworzące sieci dystrybucji swych towarów także poza granicami swego kraju uznały, że najlepszą metodą wyeliminowania jakiegokolwiek ryzyka związanego z ewentualnym podleganiem zakazowi art. 81, ust. 1 TWE jest zgłaszanie Komisji wszelkich projektowanych porozumień mogących mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi

⁶ Por. Rada (EWG): Rozporządzenie nr 17: pierwsze rozporządzenie wykonawcze do art. 85 i 86 Traktatu (Dz. Urz. WE, nr 13, 21.02.1962, s.204-62). Oryginalna wersja tego Rozporządzenia jest dostępna w języku polskim w: A.Jaroszyński, R.Janusz, *Procedury antymonopolowe*, seria: *Harmonizacja polskiego prawa antymonopolowego z regulami konkurencji Unii Europejskiej. Reguły konkurencji w umowach międzynarodowych i procedury antymonopolowe*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s.59 i dalsze.

(zgodnie z postanowieniami powyższego artykułu). Postępująca integracja (wzrost liczby takich porozumień) i kolejne rozszerzenia geograficznego zakresu zastosowania wspólnotowych regul konkurencji (dziś 15 państw członkowskich) powodowały stale rosnącą liczbę zgłoszeń na gruncie art. 81, ust. 3 TWE oraz Rozporządzenia nr 17.

System uprzedniej (*ex ante*) kontroli ogromnej liczby zgłaszanych przez przedsiębiorstwa porozumień ukazał więc pierwsze objawy swojej niewydolności już w kilka lat po jego ustanowieniu. We wspomnianej *Białej Księdze* Komisja przedstawiła szczegółową charakterystykę środków zaradczych, podjętych w latach 1964-1999, które służyły doskonaleniu systemu stworzonego przez Rozporządzenie nr 17, w szczególności poprzez: ograniczenie liczby zgłoszeń, przyspieszenie postępowania służącego udzieleniu indywidualnego wyłączenia (ang. *exemption*; niem. *Freistellung*) lub atestu negatywnego (ang. *negative clearance*; niem. *Negativatest*) oraz zachęcaniu do wnoszenia przez poszkodowanych przez niektóre porozumienia skarg do organów krajowych.

Ograniczenie liczby zgłoszeń

8. Największy wpływ na zmniejszenie liczby zgłoszeń porozumień ograniczających konkurencję miało ustanowienie przez Komisję,⁷ a następnie zatwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości (TS)⁸ przesłanki „odczuwalnego wpływu na konkurencję” (ang. *appreciable effect on competition*; niem. *spürbare Beeinträchtigung des Wettbewerbs*). W celu umożliwienia przedsiębiorstwom samodzielnego stwierdzenia, kiedy określone porozumienie nie spełnia owej przesłanki, a więc jest porozumieniem bagatelnym, nie wymagającym w ogóle zgłoszenia, Komisja wydała w 1970 r. „Obwieszczenie o porozumieniach o mniejszym znaczeniu”;⁹ a w jego licznych późniejszych nowelizacjach¹⁰ podwyższyła progi owej bagatelności.

9. Istotne znaczenie dla zmniejszenia liczby przedkładanych zgłoszeń porozumień ograniczających konkurencję miała również działalność Komisji polegająca na wydawaniu tzw. obwieszczeń generalnych (ang. *general notices*; niem. *Bekanntmachungen allgemeiner Art*), które, mimo braku wiążącego charakteru prawnego, skutecznie wyjaśniały warunki, przy spełnieniu których określone porozumienia ograniczające konkurencję nie podlegały zakazowi art. 81, ust. 1 TWE. W ten sposób spod obowiązku zgłoszenia wyłączone zostały:

⁷ Por. pierwszą w ogóle decyzję Komisji wydaną na gruncie art. 85 (obecnie 81) – decyzję 64/434/EWG z 1 czerwca 1964 r. w sprawie wniosku o wydanie atestu negatywnego zgodnie z art. 2 Rozporządzenia nr 17 – sprawa *Grosfillex-Fillistorf* (Dz. Urz. WE, L 64, s.1426).

⁸ Por. wyrok TS w sprawie nr 69 *Völk v. SPRL etc Vervaecke* (Zb. Orz. ETS 1969, 295).

⁹ „Obwieszczenie Komisji o porozumieniach o mniejszym znaczeniu” (Dz. Urz. WE, 1970 C 64/1).

¹⁰ Dz. Urz. WE: 1977 C 313/3; 1986 C 231/2; 1997 C 372/13.

(a) umowy wyłączności zawierane z przedstawicielami handlowymi, (b) porozumienia kooperacyjne, (c) umowy o podwykonawstwo oraz (d) porozumienia tworzące podstawy wspólnych przedsięwzięć o charakterze kooperacyjnym.¹¹

10. Jest oczywiste, że także wydanie szeregu rozporządzeń ustanawiających wyłączenia grupowe spod zakazu zawartego w art. 81, ust. 1 było spowodowane zalewem zgłoszeń i przyczyniło się do ich redukcji, chociaż trzeba przyznać, że sama instytucja „uznawania niestosowalności” art. 81, ust. 1 określonych grup porozumień ma swoje bezpośrednie ugruntowanie w prawie traktatowym (art. 81, ust. 3 i art. 83 TWE). Na mocy pięciu rozporządzeń kompetencyjnych Rady,¹² Komisja wyłączyła grupowo spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję liczne porozumienia wertykalne,¹³ horyzontalne¹⁴ i sektorowe.¹⁵

¹¹ Por.: „Obwieszczenie Komisji o umowach o wyłącznej sprzedaży zawieranych z przedstawicielami handlowymi” (Dz. Urz. WE, nr 139, 24.12.1962, s.2921); „Obwieszczenie Komisji w sprawie porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w obszarze kooperacji między przedsiębiorstwami” (Dz. Urz. WE 1968 C 75/3); „Obwieszczenie w sprawie oceny pewnych porozumień o podwykonawstwo w świetle art. 85, ust. 1” (Dz. Urz. WE 1979 C 1/2); „Obwieszczenie w sprawie oceny wspólnych przedsięwzięć kooperacyjnych w świetle art. 85” (Dz. Urz. WE 1993 C 43/2).

¹² Por.: a) Rozporządzenie nr 19/65/EWG Rady z 2 marca 1965 r. w sprawie stosowania art. 85 ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. WE, nr 36, 06.03.1965, s.533/65), znowelizowane istotnie Rozporządzeniem (WE) nr 1215/1999 Rady z 10 czerwca 1999 r. (Dz. Urz. WE 1999 L 148/1); b) Rozporządzenie (EWG) nr 2821/71 Rady z 20 grudnia 1971 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. WE 1971 L 285/46); c) Rozporządzenie (EWG) nr 3976/87 Rady z 14 grudnia 1987 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu lotniczego (Dz. Urz. WE 1987 L 374/9); d) Rozporządzenie (EWG) nr 1534/91 Rady z 31 maja 1991 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień w sektorze ubezpieczeń (Dz. Urz. WE 1991 L 143/1); e) Rozporządzenie (EWG) nr 479/92 Rady z 25 lutego 1992 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych między spółkami żeglugi morskiej (konsorcjami) (Dz. Urz. WE 1992 L 55/3).

¹³ Obecnie obowiązują w tym zakresie: a) Rozporządzenie (WE) nr 2790/1999 Komisji z 22 grudnia 1999 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do grup wertykalnych porozumień i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. WE 1999 L 336/21); b) Rozporządzenie (WE) nr 1475/95 Komisji z 28 czerwca 1995 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień o dystrybucji i serwisie pojazdów samochodowych (Dz. Urz. WE 1995 L 145/25); c) Rozporządzenie (WE) nr 240/96 Komisji z 31 stycznia 1996 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup umów o transferze technologii (Dz. Urz. WE 1996 31/2).

¹⁴ Obecnie obowiązują w tym zakresie: a) Rozporządzenie (WE) nr 2658/2000 Komisji z 29 listopada 2000 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 do grup porozumień specjalizacyjnych (Dz. Urz. WE 2000 L 304/3); b) Rozporządzenie (WE) nr 2659/2000 Komisji z 29 listopada 2000 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 do grup porozumień badawczo-rozwojowych (Dz. Urz. WE 2000 L 304/7).

Generalnie rzecz ujmując, na podstawie tych rozporządzeń, porozumienia, które z jednej strony nie zawierały wymienionych w nich klauzul restrykcyjnych (tzw. klauzul czarnych), z drugiej strony zaś – zawierały klauzule dozwolone (tzw. klauzule białe) nie wymagały poprzedniego zgłoszenia Komisji.

Szybsze procedowanie ze zgłoszeniami

11. Szybsze procedowanie z przedkładanymi zgłoszeniami było możliwe dzięki stosowaniu przez służby Komisji (w tym przez Dyрекcję Generalną IV odpowiedzialną za sprawy konkurencji) już od początku lat 70. techniki tzw. pism urzędowych (ang. *comfort letters*; niem. *Verwaltungsschreiben*). Służą one do informowania przedsiębiorstw, że stosownie do posiadanych przez Komisję informacji, zgłaszane porozumienie nie spełnia przesłanek ani porozumienia zakazanego na gruncie art. 81, ust. 1 (atest negatywny w trybie pisma urzędowego), ani porozumienia kwalifikującego się do wyłączenia indywidualnego na gruncie art. 81, ust. 3 (pismo urzędowe dotyczące wyłączenia). Posługiwanie się takimi pismami znacznie zmniejsza obciążenia czasowe i finansowe Komisji, albowiem:

- a) są one podpisywane przez dyrektora generalnego;
- b) nie podlegają publikacji stosownie do art. 19 i 21 Rozporządzenia nr 17, a przez to eliminują składanie do nich uwag przez inne podmioty;
- c) nie wymagają formalnej konsultacji z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję;
- d) nie muszą być tłumaczone na wszystkie języki urzędowe stosownie do art. 10 Rozporządzenia nr 17.

Wszakże pisma urzędowe Dyrekcji Generalnej nie mają (przynajmniej od przełomu lat 70. i 80. nie ma już co do tego żadnych wątpliwości) charakteru decyzji administracyjnej, czy to udzielającej atestu negatywnego, czy to rozstrzygającej wnioski o udzielenie wyłączenia indywidualnego, a w konsekwencji nie wiążą sądów krajowych orzekających w sprawach roszczeń bazujących na

¹⁵ Obecnie obowiązują w tym zakresie: a) w sektorze transportu lotniczego: wielokrotnie nowelizowane Rozporządzenie (EWG) nr 1617/93 z 25 czerwca 1993 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 5 do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych dotyczących wspólnego planowania i koordynacji rozkładów lotów, wspólnych przedsięwzięć, konsultacji taryf pasażerskich i towarowych w zakresie rozkładowych usług lotniczych oraz przydziału czasu wykonywania operacji na lotniskach (Dz. Urz. WE 1993 L 155/18); b) w sektorze żeglugi morskiej: Rozporządzenie (WE) nr 823/2000 Komisji z 19 kwietnia 2000 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych między spółkami żeglugi morskiej (konsorcjami) (Dz. Urz. WE 2000 L 100/24); c) w sektorze ubezpieczeń: Rozporządzenie (EWG) nr 3932/92 Komisji z 21 grudnia 1992 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych w sektorze ubezpieczeń (Dz. Urz. WE 1992 L 398/7).

zarzucie niezgodności określonego porozumienia z art. 81 TWE.¹⁶ Stanowią więc one tylko element stanu faktycznego, który może być wzięty pod uwagę przez krajowe organy administracyjne lub sądowe.

Zachęcanie do zdecentralizowanego rozstrzygania spraw na tle art. 81 TWE

12. Jedną z ubocznych konsekwencji systemu stosowania art. 81 i 82 stworzonego przez Rozporządzenie nr 17 było to, że także sprawy sporne między stronami porozumień lub między nimi a stronami trzecimi były wnoszone przez przedsiębiorstwa raczej przed organy wspólnotowe niż krajowe. A przecież bezpośrednie stosowanie art. 81, ust. 1 i art. 82 zostało stosunkowo wcześniej dopuszczone przez TS, zwłaszcza, jeżeli nie ma wątpliwości, że art. 81, ust. 3 nie ma w danym przypadku zastosowania.¹⁷ W swych corocznych Raportach Komisja Europejska wielokrotnie zachęcała przedsiębiorstwa do kierowania skarg do organów i sądów krajowych.¹⁸ W wyroku w sprawie *Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG* Trybunał stwierdził także, że sąd krajowy, dla wyeliminowania ewentualnego ryzyka konfliktu z Komisją, może zwrócić się do niej o udostępnienie posiadanej przez nią informacji.

Zachętę do zdecentralizowanego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji stanowi nie tylko „Obwieszczenie w sprawie współpracy między sądami krajowymi a Komisją”, wydane w nawiązaniu do wymienionego wyroku TS, ale także „Obwieszczenie Komisji w sprawie współpracy między krajowymi organami ochrony konkurencji a Komisją”.¹⁹

4. Projekt gruntownej modernizacji systemu stosowania art. 81 TWE

Biała Księga w sprawie modernizacji reguł stosowania art. 85 i 86 TWE – dwie opcje

13. Przeciwdziałanie negatywnym konsekwencjom systemu stworzonego przez Rozporządzenie nr 17 w drodze jego doskonalenia okazało się jednak niedostatecznie skuteczne. Koszty bezpośrednie (wzrost nakładów) i pośrednie (brak czasu i możliwości skutecznego egzekwowania najgroźniejszych, często nie zgłoszonych naruszeń art. 81, ust. 1 TWE) były tak wysokie, że Komisja

¹⁶ Por. wyrok TS w sprawie 99/79 *Lancôme and Cosparfrance Nederland BV v. Etos BV and Albert Heyn Supermart BV* (Zb. Orz. ETS 1980, s.2511).

¹⁷ Por. wyroki TS w sprawach: 127/73 *BRT I* (Zb. Orz. ETS 1974, s.51) oraz C-234/89 *Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG* (Zb. Orz. ETS 1991, I-935).

¹⁸ Por. *Competition Report*: 1983, pkt 217; 1985, pkt 38; 1987, pkt 55; 1991, pkt 69.

¹⁹ Por. „Obwieszczenie w sprawie współpracy między sądami krajowymi a Komisją przy stosowaniu art. 85 i 86 TEWG” (Dz. Urz. WE 1993 C 39/6) oraz „Obwieszczenie Komisji w sprawie współpracy między krajowymi organami w sprawach konkurencji a Komisją przy prowadzeniu spraw podlegających zakresowi art. 85 i 86 TWE” (Dz. Urz. WE 1997 C 313/3).

postanowiła wystąpić z projektem gruntownej modernizacji czy też radykalnej reformy systemu stosowania art. 81. Asumptem do jej podjęcia było także planowane rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, co musiałyby prowadzić do dalszego wzrostu liczby zgłoszeń porozumień ograniczających konkurencję. Ze wszystkich tych powodów, Komisja opracowała i 28 kwietnia 1999 r. opublikowała *Białą Księgę w sprawie modernizacji reguł stosowania art. 85 i 86 TWE*,²⁰ prosząc wszystkich zainteresowanych o zgłaszanie uwag do przedstawionej w niej propozycji w terminie do 30 września 1999 r.

14. W *Białej Księdze* Komisja zaproponowała proceduralny system stosowania art. 81, którego celem jest:

1) zapewnienie efektywnego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji poprzez:

a) umożliwienie Komisji skoncentrowania się na przeciwdziałaniu, w trybie postępowań podejmowanych z urzędu, najpoważniejszym ograniczeniom konkurencji, w szczególności na zwalczaniu karteli na rynkach skoncentrowanych i na rynkach aktualnie liberalizowanych oraz nadużywaniu pozycji dominującej na tych rynkach przez b. monopolistów;

b) zdecentralizowane stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji przez krajowe organy ochrony konkurencji i sądy, lepiej znające specyfikę rynków i operatorów lokalnych, dysponujących środkami i doświadczeniem koniecznym do efektywnego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji, mogących stosować równocześnie prawo wspólnotowe i prawo krajowe, co nie może jednak grozić jednolitości polityki konkurencji na obszarze całej Wspólnoty;

2) uproszczenie administracji poprzez:

a) wyeliminowanie zgłoszeń Komisji porozumień ograniczających konkurencję, a zastąpienie ich kontrolą *ex post*, w ramach której porozumienia te będą przedmiotem analizy ekonomicznej na gruncie całego art. 81 TWE, co m.in. zlikwiduje sztuczne rozdzielenie ust. 1 i ust. 3 tego artykułu;

b) zmniejszenie obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw (zwłaszcza średniej wielkości) w przypadku kooperacji, która nie stwarza żadnego zagrożenia dla konkurencji, przy równoczesnym zapewnieniu im wystarczającej pewności prawnej w drodze takiego zdefiniowania szczegółowych reguł konkurencji, aby przedsiębiorstwa mogły łatwo ocenić, czy zawierane przez nie porozumienia mogą być uznane za ograniczające konkurencję oraz w drodze utrzymania spójności orzecznictwa narodowego i wspólnotowego.

²⁰ Patrz *Commission Programme*, no 99/027 (Dz. Urz. WE 1999 C 132 oraz http://www.europe.eu.int/comm/dg04/antitrust/others/wp_on/).

15. Komisja przedstawiła w *Białej Księdze* z 1999 r. dwie opcje modernizacji proceduralnych reguł stosowania zakazu porozumień ograniczających konkurencję:

1) opcję zachowania obecnego systemu autoryzacji (indywidualnego wyłączenia) porozumień ograniczających konkurencję przez Komisję i jego dalszego doskonalenia oraz

2) opcję odejścia od tego systemu i przejścia na system bezpośredniego, ustawowego wyłączenia spod art. 81, ust. 1 porozumień spełniających przesłanki art. 81, ust. 3.

Przedstawiając obie te opcje do konsultacji, Komisja opowiedziała się wszakże jednoznacznie za opcją drugą.

Opcja I: doskonalenie obecnego systemu autoryzacji

16. Komisja wskazała na cztery możliwości doskonalenia obecnego systemu wyłączeń.

Po pierwsze, mogłoby to dokonać się w drodze takiej zmiany sposobu interpretacji art. 81 TWE, która umożliwiłaby prowadzenie analizy pozytywnych i negatywnych skutków porozumień już na etapie badania przesłanek zakazu na mocy ust. 1 tego artykułu. Wnioskowanie o wyłączenie na gruncie art. 81, ust. 3 ograniczone byłoby więc do tych przypadków, w których konieczność zapewnienia spójności różnych polityk wspólnotowych (np. polityki konkurencji i polityki przemysłowej) byłaby ważniejsza niż rezultaty testu konkurencji. Inaczej mówiąc, oznaczałoby to interpretowanie art. 81, ust. 1 z uwzględnieniem tzw. reguły rozsądku (*rule of reason*), umożliwiającej odstępianie od zakazu w sytuacji, w której prokonkurencyjne efekty porozumienia przeważają nad jego skutkami antykonkurencyjnymi. Komisja miała jednak pełną świadomość tego, że pełne stosowanie reguły rozsądku (tj. stosowanie jej na sposób amerykański) nie wchodzi w rachubę, albowiem oznaczałoby to faktyczne pozbawienie sensu art. 81, ust. 3 (zawierającego w rzeczywistości wszystkie elementy reguły rozsądku) i otwarcie drogi dla prowadzenia na gruncie art. 81 daleko idących analiz politycznych. Tego typu zmiany wymagałyby z pewnością rewizji Traktatu.

Po drugie, nawet utrzymując obecnie stosowany system autoryzacji, można byłoby pozbawić Komisję wyłączności stosowania art. 81, ust. 3 (poprzez uchylene art. 9, ust. 1 Rozporządzenia nr 17) i umożliwić udzielanie indywidualnych wyłączeń także w drodze konstytutywnych decyzji krajowych organów ochrony konkurencji. Podstawowa trudność realizacji takiego modelu polega na określeniu kryteriów podziału spraw między Komisję i organy krajowe. Mogłyby one być zbudowane na bazie wykreowanej w Niemczech tzw. teorii punktu ciężkości (niem. *Schwerpunkttheorie*; w tłumaczeniu angielskim:

centre-of-gravity concept).²¹ Niestety, proponowane kryteria nie są dostatecznie precyzyjne. Innym wariantem byłoby ustanowienie progu mierzonego wielkością sprzedaży (jak w przypadku kontroli koncentracji); mogłoby to jednak prowadzić do renacjonalizacji polityki konkurencji.

Po trzecie, możliwe byłoby rozszerzenie zakresu zastosowania art. 4, ust. 2 Rozporządzenia nr 17, określające rodzaje porozumień, których nie trzeba zgłaszać Komisji, ale rozwiązanie to nie stanowiłoby zmiany jakościowej z punktu widzenia obciążeń Komisji.

Wreszcie, po czwarte, możliwe byłyby liczne uproszczenia procedury ustanowionej w Rozporządzeniu nr 17. Mogłyby one polegać, po pierwsze, na likwidacji wymogu tłumaczenia na wszystkie języki wspólnotowe zarówno atestów negatywnych, jak i decyzji wyłączających oraz na uproszczeniu procedury konsultacji z Komitetem Doradczym ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję oraz, po drugie, na wprowadzeniu procedury opozycyjnej także do tych rozporządzeń ustanawiających wyłączenia grupowe, w których ona obecnie nie występuje. Procedura ta wzmacnia jednak centralistyczne stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji, głównie poprzez to, że zachęca przedsiębiorstwa do zgłaszania Komisji możliwie jak największej liczby porozumień.

Opcja II: przejście na system wyłączeń ustawowych

17. Uważając, że wyżej wymienione środki doskonalące stosowania obecnego, scentralizowanego systemu wyłączeń indywidualnych nie wystarczą i że nadszedł czas na radykalną reformę stosowania art. 81 i 82 TWE, Komisja zaproponowała opcję II, przewidującą przejście na system wyłączeń ustawowych i zdecentralizowanego stosowania całego art. 81, a więc także jego ust. 3 przez organy i sądy krajowe. Art. 81 stałby się wtedy bezpośrednio stosowaną normą jednolitą, zgodnie z którą zasada zakazu obowiązywałaby tylko o tyle, o ile nie byłyby spełnione pewne przesłanki ustawowe. W tym systemie porozumienia, które są zakazane na gruncie art. 81, ust 1, ale spełniają przesłanki określone w art. 81, ust. 3, są zatem legalne od momentu ich zawarcia, bez potrzeby uzyskania uprzedniego wyłączenia jakiegokolwiek organu (wspólnotowego czy krajowego). Natomiast porozumienia ograniczające konkurencję, które nie spełniają przesłanek art. 81, ust. 3, są – również *ab initio* – nielegalne. Oznacza to, że porozumienia ograniczające konkurencję nie musiałyby więcej być zgłaszane w celu ich autoryzacji. Stosowanie art. 81, ust. 3 nie różniłoby się więc od stosowania art. 81, ust. 1 i art. 82, tak więc całość reguł konkurencji zawartych w tych dwóch artykułach byłaby egzekwowana wyłącznie w trybie kontroli następczej.

²¹ Por. Stanowisko rządu niemieckiego: www.bundeskartellamt.de/weissbuch.html oraz *Praxis und Perspektiven der dezentralen Anwendung des EG-Kartellrechts*, Arbeitsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 8. und 9. Oktober 1998: www.bundeskartellamt.de.

Konsultacje

18. Wyniki szeroko zakrojonej publicznej konsultacji zamierzeń Komisji przedstawionych w *Białej Księdze*²² zostały opracowane i opublikowane 29 lutego 2000 r. w formie dokumentu pt. *Biała Księga w sprawie modernizacji regul stosowania art. 85 i 86 TWE. Podsumowanie uwag* (dalej: *Podsumowanie uwag*).²³

19. Konsultacje przyniosły dosyć zdecydowane zwycięstwo opcji II. Za opcją tą opowiedziały się wyraźnie zarówno Parlament Europejski i Komitet Ekonomiczno-Społeczny, jak również wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej i 2/3 wszystkich pozostałych podmiotów, które wzięły udział w konsultacji.

Około 1/3 przedstawicieli przemysłu i zawodów prawniczych opowiedziało się za opcją I, głównie z tego powodu, że stosowany obecnie system chroni przedsiębiorstwa przed pozywaniem ich przed sądy krajowe. Zwolennicy tej opcji wskazywali na dalsze możliwości zmniejszenia liczby zgłoszeń i przyspieszenia procedury np. poprzez ustanowienie wiążącego prawnie progu, poniżej którego porozumienia nie mogłyby zostać uznane za ograniczające konkurencję w sposób odczuwalny, wprowadzenie powszechnej procedury opozycyjnej do wszystkich rozporządzeń wyłączających, uznanie wiążącego charakteru pism urzędowych czy zmniejszenie liczby języków, w których mogą być prowadzone postępowania.

Przeciwnicy tej opcji oprostowali przede wszystkim pozbawienie Komisji monopolu wydawania wyłączeń; natomiast także oni przychylnie przyjęli ideę rozszerzenia zakresu zastosowania analizy ekonomicznej na gruncie art. 81, ust. 1 TWE.

20. Warto w tym miejscu zwrócić jeszcze uwagę na dwie opcje, nie wymienione w *Białej Księdze*, ale zgłaszane przez uczestników konsultacji. Proponowano w nich mianowicie:

²² Złożyły się na nią: a) specjalne publiczne przesłuchania zorganizowane przez Parlament Europejski 22 września 1999 r., a 18 stycznia 2000 r. Parlament przyjął także specjalną rezolucję (tzw. Von Wogau Report); b) opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego przyjęta 8 grudnia 1999 r.; c) przedłożenia 14 państw członkowskich UE; d) 104 formalne stanowiska przedłożone przez strony trzecie, w tym kraje EFTA, Estonię, Węgry i Czechy.

²³ Jest on dostępny pod adresem internetowym:

[Http://www.europa.eu.int/comm/dg04/antitrust/others/wp_on.../summary_observations.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg04/antitrust/others/wp_on.../summary_observations.htm).

a) stworzenie systemu przejściowej ważności zgłoszonych porozumień, wobec których Komisja nie zgłosiła zastrzeżeń w okresie 28 dni od ich zgłoszenia oraz

b) modyfikację systemu autoryzacji w ten sposób, że porozumienia zgłoszone korzystałyby z domniemania ważności, zaś wobec pozostałych obowiązywałoby domniemanie nieważności.

Projekt nowego Rozporządzenia wykonawczego do art. 81 i 82 TWE

21. Przedstawiając *Białą Księgę* Komisja była przekonana, że zaproponowana przez nią modernizacja systemu stosowania art. 81 TWE może zostać dokonana w trybie rozporządzenia wydanego na podstawie art. 81, ust. 3 i art. 83, ust. 2 lit. b TWE. Konsultacje wykazały, że tego samego zdania były także Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz zdecydowana większość państw członkowskich UE.

Przeciwnicy tego poglądu, lub przynajmniej zgłaszający wątpliwości co do legalności projektowanej reformy (a należą do nich niektóre krajowe organy ochrony konkurencji i niektórzy przedstawiciele gospodarki i świata prawniczego), twierdzą, że reforma ta wykracza poza ramy art. 81, ust. 3 i art. 83, a więc jej przeprowadzenie wymaga zmiany Traktatu. Ich zdaniem,²⁴ art. 81, ust. 3 wymaga uznania niestosowalności art. 81, ust. 1 przez właściwy organ, a więc przesądza istnienie systemu wyłączeń dokonywanych w drodze aktu konstytucyjnego, zapewniającego ważność porozumienia *erga omnes*. Przeciw dopuszczalności systemu wyłączeń ustawowych przemawiają także, ich zdaniem, m.in. następujące argumenty:

- przewidziane w art. 83, ust. 1 ograniczenie wyłączeń grupowych do „grup” porozumień, uniemożliwiające ustanowienie wyłączenia powszechnego (totalnego);
- niespełnianie przez art. 81, ust. 3 generalnych kryteriów bezpośredniej stosowalności, albowiem określone w nim kryteria wyłączenia nie są na tyle jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, żeby mogły być stosowane przez sądy.

W konsekwencji, nieliczni konsultowani przedstawiciele gospodarki i świata prawniczego, nie oponując generalnie przeciw proponowanemu systemowi, domagali się jednak zachowania ograniczonej możliwości złożenia dobrowolnego zgłoszenia lub zwrócenia się do Komisji o opinię w sytuacji wyjątkowej.

22. W wyniku konsultacji Komisja utwierdziła się jednak w przekonaniu co do legalności zamierzonej reformy.²⁵ Przyjęła więc ostatecznie, że proponowana

²⁴ W cytowanym w tym przypisie dokumencie Komisja wskazuje wyraźnie na niemiecką Komisję Monopolową jako na głównego oponenta proponowanej postaci reformy.

²⁵ Por. pkt I.B „Memorandum wyjaśniającego” do projektu nowego Rozporządzenia.

zmiana systemu stosowania wspólnotowych reguł konkurencji (z systemu wyłączeń wydawanych przez Komisję na system wyłączeń ustawowych) może zostać dokonana na podstawie art. 83, ust. 2, lit. b TWE. System stosowania art. 81 spełnia bowiem przesłanki określone w tym przepisie także wtedy, gdy jest to system oparty na bezpośrednim stosowaniu art. 81, ust. 3 przez organy i sądy krajowe, a w konsekwencji legalności porozumień spełniających i nielegalności (nieważności) porozumień nie spełniających przesłanek art. 81, ust. 3 (art. 81, ust. 2). Nie stoi temu na przeszkodzie także przepis art. 83, ust. 2 lit. e TWE.

23. Przedstawiając *Białą Księgę* Komisja nie była wszakże pewna, czy planowana modernizacja, zakładając, że jest zgodna z Traktatem, może dokonać się w trybie nowelizacji Rozporządzenia nr 17, czy też będzie wymagała wydania nowego rozporządzenia wykonawczego do art. 81 i 82 TWE. Komisja była wszakże świadoma, że w obu przypadkach będą musiały być spełnione przesłanki art. 83, ust. 2, lit. b, czyli rozporządzenia te będą musiały zachować równowagę między efektywnością polityki konkurencji a prostotą postępowania w sprawach z tego zakresu.

Skala planowanej reformy okazała się jednak za duża dla jej wprowadzenia w drodze nowelizacji obecnego Rozporządzenia nr 17. Komisja zdecydowała się więc przygotować całkowicie nowe rozporządzenie. 27 września 2000 r. przedstawiła projekt Rozporządzenia Rady w sprawie wykonywania reguł konkurencji zawartych w art. 81 i 82 TWE oraz nowelizacji Rozporządzeń Rady (EWG) nr 1017/68, nr 2988/74, nr 4056/86 i nr 39/87 (Rozporządzenie wykonawcze do art. 81 i 82 TWE).²⁶

24. Projekt jest poprzedzony uzasadnieniem („Memorandum wyjaśniającym”), w którym Komisja przedstawiła:

- a) ogólne założenia i przebieg procesu modernizacji systemu;
- b) przedmiot i podstawy prawne nowego Rozporządzenia wykonawczego oraz podstawowe cechy zaproponowanego systemu;
- c) jego uzasadnienie w świetle zasady subsydiarności i zasady proporcjonalności;
- d) szczegółowe wyjaśnienia do poszczególnych artykułów.

Najważniejszą częścią „Memorandum” są rozważania Komisji nt. przedmiotu i podstaw prawnych nowego Rozporządzenia wykonawczego oraz prezentacja podstawowych cech zaproponowanego systemu.

Projekt Rozporządzenia składa się – tradycyjnie – z Preambuły i tekstu samego aktu prawnego. Dołączona do niego została także „Ocena skutków oddziaływania zaproponowanego aktu prawnego na przedsiębiorstwa, ze szczególnym uwzględnieniem małych i średnich przedsiębiorstw”.

²⁶ Dokument 500PC0582. Jest on dostępny pod adresem internetowym:
http://europe.eu.int/eur-lex/en/com/dat/2000/en_500PC0582.html.

Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, przedmiotem Rozporządzenia jest reforma wszystkich rozporządzeń wykonawczych do art. 81 i 82 TWE, tj. nie tylko Rozporządzenia nr 17, ale także odpowiednich rozporządzeń dotyczących transportu.

Za podstawowe cechy zaproponowanego systemu Komisja uznała:

1) bardziej skuteczną ochronę konkurencji we Wspólnocie, co będzie możliwe dzięki:

a) włączeniu do procesu stosowania wspólnotowych reguł konkurencji organów i sądów krajowych;

b) możliwości skoncentrowania się Komisji na najcięższych naruszeniach tych reguł;

c) wzmocnieniu jej uprawnień dochodzeniowych;

2) większą równość w warunkach konkurencji na obszarze całej Unii, przede wszystkim poprzez:

a) częstsze stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji;

b) jednolite stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji;

3) odpowiednią pewność prawną dla przedsiębiorstw i redukcję biurokracji.

25. Podstawę poniższej prezentacji szczegółowych elementów nowego Rozporządzenia stanowią:

a) rozważania Komisji zawarte w trzecim, najobszerniejszym rozdziale *Białej Księgi*;

b) uwagi zgłoszone w trakcie przeprowadzonej konsultacji, przedstawione we wspomnianym dokumencie *Podsumowanie uwag*;

c) wyjaśnienia zamieszczone w „Memorandum wyjaśniającym” poprzedzającym projekt Rozporządzenia;

d) uzasadnienia zawarte w Preambule Rozporządzenia.

Przedmiotem tej prezentacji będą projektowane rozwiązania służące:

a) likwidacji systemu zgłoszeń i wyłączeń porozumień na szczeblu wspólnotowym;

b) decentralizacji stosowania wspólnotowych reguł konkurencji;

c) zapewnieniu spójności i jednolitości ich stosowania;

d) intensyfikacji następczej kontroli przestrzegania tych reguł przez Komisję;

e) urealnieniu systemu kar pieniężnych stosowanych przez Komisję;

f) udoskonaleniu i uproszczeniu relacji między ogólnymi a sektorowymi systemami stosowania wspólnotowych reguł konkurencji.

5. Istota i zakres zmiany systemu

Likwidacja systemu zgłoszeń i wyłączeń na szczeblu Komisji

26. Jak już wyżej wskazałem, organy wspólnotowe (Parlament Europejski oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny), państwa członkowskie UE i zdecydowana większość pozostałych uczestników konsultacji *Białej Księgi* popierają propozycję likwidacji systemu zgłoszeń i wyłączeń, zaproponowaną w *Białej Księdze* (opcja II). W opozycji do tego rozwiązania, zwłaszcza w przypadku porozumień horyzontalnych, pozostają jedynie dwa państwa członkowskie, w tym Niemcy. Uważają one, że zaproponowany system nie będzie się *de facto* różnił od systemu opartego na zasadzie nadzoru (ang. *abuse principle*; niem. *Mißbrauchsystem*), uznawanego za mniej efektywny niż system oparty na zasadzie zakazu. Rządy tych państw twierdzą, że likwidacja zgłoszeń spowoduje nie tylko zwiększenie niepewności prawnej dla przedsiębiorstw i zmniejszenie zasobu informacji dla Komisji, ale także uniemożliwi prewencyjne oddziaływanie na przedsiębiorstwa, a więc zapobieganie ograniczaniu konkurencji zanim ono nastąpi, a nie dopiero *ex post*.

27. Komisja i wszyscy zwolennicy reformy uważają jednak, że likwidacja zgłoszeń porozumień ograniczających konkurencję przyniesie korzyści i przedsiębiorstwom i Komisji. Korzyści dla przedsiębiorstw będą polegały zarówno na tym, że nie będą one więcej musiały angażować czasu i środków na przygotowywanie zgłoszeń (wypełnianie bardzo szczegółowego kwestionariusza informacyjnego), jak i na tym, że będą mogły powoływać się bezpośrednio przed organami i sądami krajowymi na fakt, że porozumienie, którego są stronami, spełnia przesłanki art. 81, ust. 3 TWE, a więc jest ważne i może być egzekwowane. Na gruncie dotychczasowego systemu, sądy krajowe, rozpatrujące spory na tle porozumień zgłoszonych Komisji, nie mogły często ostatecznie orzec w sprawie, albowiem zawsze istniała możliwość, że Komisja udzieli wyłączenia indywidualnego i to skutkującego od dnia zgłoszenia. Generalnie rzecz biorąc, ogólny poziom pewności prawnej zostanie więc nawet podwyższony.

Poziom ryzyka związanego z proponowanym systemem nie będzie w rzeczywistości wyższy niż obecnie.²⁷ Przedsiębiorstwa będą wprawdzie musiały teraz oceniać same, czy zawierane przez nie porozumienie spełnia przesłanki art. 81, ust. 3, ale nie powinno to być obecnie szczególnie trudne. Komisja podkreśliła w *Białej Księdze* bardzo mocno, że osiągnięty przez 35 lat stosowania Rozporządzenia nr 17 *acquis communautaire* (wiązące i niewiązące akty prawne, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i jej własna praktyka decyzyjna) jest dobrze znany przedsiębiorstwom i prawnikom oraz stanowi

²⁷ Komisja wskazała zresztą w *Białej Księdze*, że przez 35 lat stosowania Rozporządzenia nr 17 porozumienia zgłoszone Komisji zostały przez nią zakazane skutecznie tylko 9 razy; równie rzadko Komisja cofnęła przedsiębiorstwom, które zgłosiły porozumienia, ochronę przed karą pieniężną, o której mowa w art. 15, ust. 6 tego Rozporządzenia.

wystarczającą podstawę samooceny porozumień przez przedsiębiorstwa i ich prawników.

28. Sama Komisja jest przekonana, że jest w stanie podnieść poziom pewności prawnej oraz zapewnić jednolitość stosowania wspólnotowych regul konkurencji przez wprowadzane paralelnie zmiany prawa wtórnego. Takim rozwiązaniem wspierającym planowaną modernizację proceduralną jest nowy typ wyłączeń grupowych, jaki Komisja już zastosowała w przypadku rozporządzenia wyłączającego grupowo spod zakazu art. 81, ust. 1 TWE porozumienia wertykalne spełniające przesłanki art. 81, ust. 3²⁸ oraz określone grupy porozumień horyzontalnych.²⁹ Rozporządzenia te mają szerszy zakres zastosowania. Zastosowanie progu mierzzonego udziałem w rynku pozwoliło mianowicie Komisji objąć nimi znacznie większą liczbę porozumień, zwłaszcza tych zawieranych przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

Poza wydawaniem rozporządzeń wyłączających, Komisja zamierza także publikować wytyczne i będzie wyjątkowo („w interesie publicznym”) wydawać indywidualne decyzje (art. 10 nowego Rozporządzenia), które będą m.in. wyjaśniać zakres zastosowania art. 81, ust. 1 i 3 TWE.

Ponadto, w indywidualnych postępowaniach wszczynanych na wniosek lub z urzędu (art. 7 nowego Rozporządzenia) lub wyłącznie z urzędu (art. 10 nowego Rozporządzenia) zamierza ona stosować podejście bardziej ekonomiczne, pozwalające na ograniczenie zakresu stosowania art. 81, ust. 1 do przedsiębiorstw posiadających pewien zakres władzy rynkowej.

Wreszcie, zamierza ona zachować lub stworzyć mechanizmy prewencyjne i korekcyjne, które zapewnią jednolite oraz spójne stosowanie wspólnotowych regul konkurencji przez krajowe organy i sądy.

29. Jak stwierdzono w *Białej Księdze*, jednym z takich mechanizmów miało być zachowanie uprzedniej kontroli zgłoszeń porozumień stanowiących podstawy tworzenia produkcyjnych przedsięwzięć (przedsiębiorstw) wspólnych (*partial-function production joint ventures*), z uwagi na występującą z reguły ogromną skalę inwestycji objętych tego typu porozumieniami. W konsultacji rzadko oponowano przeciwko ustanowieniu takiej derogacji. Przeciwnie, proponowano rozszerzenie wyjątkowego zachowania systemu zgłoszeń i wyłączeń dla kolejnych rodzajów przedsięwzięć o wielkiej skali, a mianowicie: dla

²⁸ Por. Rozporządzenie (WE) nr 2790/1999 Komisji z 22 grudnia 1999 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 Traktatu do grup wertykalnych porozumień i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. WE L 336/21).

²⁹ Por.: Rozporządzenie (WE) nr 2658/2000 Komisji z 29 listopada 2000 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 TWE do określonych grup porozumień specjalizacyjnych (Dz. Urz. WE 2000 C 118/4); Rozporządzenie (WE) nr 2659/2000 Komisji z 29 listopada 2000 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 TWE do określonych grup porozumień badawczo-rozwojowych (Dz. Urz. WE 2000 C 118/7).

alianсів стратегічних, сітки творzonych на podstawie porozumień standardowych (proponycja Komitetu Ekonomiczno-Społecznego), niektórych porozumień badawczo-rozwojowych (proponycja przedstawicieli przemysłu). Prawdopodobnie z uwagi na zagrożenie dla „czystości” nowego systemu, jakie rodziłyby te wyjątki, projekt nowego Rozporządzenia w ogóle ich nie przewidywał.

Zdecentralizowane stosowanie reguł konkurencji

30. Pozbawienie Komisji prawa wyłączności stosowania art. 81, ust. 3 TWE oraz rozciągnięcie go na organy i sądy krajowe wymaga dokonania nowego podziału odpowiedzialności między organy wspólnotowe i krajowe oraz stworzenia mechanizmów zapewniających jednolite i spójne stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji.

31. Komisja zakłada, że zachowa swoją pozycję jako organ formułujący i realizujący politykę konkurencji, zarówno środkami stanowienia prawa, jak również wydawania decyzji indywidualnych.

Zwłaszcza tworzenie prawa ma pierwszorzędne znaczenie w przypadku realizowania systemu wyłączeń ustawowych. Komisja ma zamiar szeroko korzystać ze swego wyłącznego prawa inicjatywy prawodawczej i wydawać rozporządzenia ustanawiające wyłączenia grupowe (art. 28 nowego Rozporządzenia) zawsze wtedy, gdy tylko uzna, że może w ten sposób zapewnić jednolitość i spójność stosowania reguł konkurencji na obszarze całej Wspólnoty. Miała ona także zamiar zapewnić w trybie rozporządzenia, że porozumienia wyłączone grupowo przez prawo wspólnotowe nie będą mogły być kontestowane przez prawo krajowe,³⁰ ale stosowne postanowienie nie znalazło się jednak w projekcie nowego Rozporządzenia.

Komisja będzie szeroko posługiwać się instrumentami obwieszczenia, wytycznych itp. w celu określania kierunku interpretacji prawa wspólnotowego; nawet jeżeli nie są to akty wiążące, to jednak mają swoją wagę z punktu widzenia zapewnienia jednolitości i spójności orzecznictwa.

Wreszcie, Komisja będzie mogła, w formie rozporządzenia, wprowadzić obowiązek zgłaszania grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych, o których mowa w art. 81, ust. 1 TWE, do specjalnego rejestru. Z faktu rejestracji takich porozumień nie będą jednak wynikały dla przedsiębiorstw żadne szczególne prawa (art. 4, ust. 2 nowego Rozporządzenia).

32. Komisja będzie oczywiście dalej podejmować decyzje stwierdzające naruszenie art. 81 lub art. 82 TWE oraz nakazujące jego zaniechanie (art. 7 nowego Rozporządzenia) w szczególnie ważnych sprawach indywidualnych („precedensowych”). Nie będzie oczywiście udzielała, jak dotychczas, indywi-

³⁰ Na poziomie prawa krajowego rozwiązania takie istnieją już dziś w ustawodawstwie Belgii, Danii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.

dualnych wyłączeń. Ma natomiast zamiar, choć wyjątkowo (tylko „w interesie publicznym” i tylko „z urzędu”) wydawać decyzje pozytywne (tj. decyzje o niestosowalności art. 81) w sprawach porozumień, które wprawdzie początkowo budziły jej wątpliwości, ale których ostatecznie nie zakazała (art. 10 nowego Rozporządzenia). Decyzje takie będą oczywiście odnosiły się do całego art. 81, niezależnie od tego, czy ich pozytywny sens wynika z tego, że dane porozumienie nie spełnia przesłanek zakazu art. 81, ust. 1, czy też spełnia przesłanki wyłączenia art. 81, ust. 3. Będą to więc decyzje o charakterze deklaratoryjnym, takim jaki mają obecnie decyzje przyznające atest negatywny (art. 2 Rozporządzenia nr 17).

Ten element planowanej reformy był przedmiotem licznych uwag w trakcie konsultacji. Z jednej strony, niektóre państwa członkowskie UE uznały, że prawo wydawania pozytywnych decyzji przez Komisję jest niezgodne z istotą systemu wyłączeń ustawowych, inne państwa (oraz niektóre konsultowane podmioty) wyraziły nawet obawę, że uprawnienie to może doprowadzić do odtworzenia systemu autoryzacji. *Summa summarum* połowa państw członkowskich UE opowiedziała się przeciw, a połowa za prawem organów krajowych do wydawania decyzji pozytywnych (czego *Biała Księga* nie przewidywała), argumentując, że w przeciwnym razie monopol decyzyjny Komisji może odrodzić się.

33. Zgodnie z art. 7 nowego Rozporządzenia, Komisja, stwierdzając naruszenie art. 81 lub 82 TWE, może w formie decyzji zobowiązać zaangażowane w takie naruszenie przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw do jego zaniechania. Inaczej niż dotychczas, może ona stwierdzić naruszenie zakazu także wtedy, gdy zostało ono już zakończone, choć tylko w przypadku, gdy ma w tym „uprawniony interes”³¹ (art. 7 ust. 1 *in fine*). Interes taki pojawi się zapewne najczęściej wtedy, gdy istnieje niebezpieczeństwo, że adresat decyzji może ponownie naruszyć taki zakaz albo gdy dana sprawa wywoła problemy, których wyjaśnienie byłoby zasadne z punktu widzenia interesu publicznego.

Nowością jest także prawo narzucenia przedsiębiorstwom zaangażowanym w naruszenie zakazu art. 81 lub 82 wszelkich koniecznych środków, w tym środków o charakterze strukturalnym. W „Memorandum wyjaśniającym” stwierdzono, że dla przeciwdziałania porozumieniom kooperacyjnym lub nadużywaniu pozycji dominującej może być niekiedy konieczne nakazanie sprzedaży pewnych składników mienia przedsiębiorstwa.

34. Wreszcie, nowym Rozporządzeniem stworzony zostanie nowy instrument skutecznego i prostego egzekwowania zakazów traktatowych – Komisja uzyska

³¹ Przesłankę tę sformułowano w bezpośrednim nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Por. wyrok TS w sprawie 7/82 *GVL* (Zb. Orz. ETS 1983, 483).

mianowicie prawo wydawania decyzji akceptujących podjęte przez przedsiębiorstwa zobowiązania, pozwalające usunąć zastrzeżenia Komisji wobec badanego (oczywiście w postępowaniu kontrolnym *ex post*) porozumienia, skutkujących odstąpieniem od decyzji stwierdzającej naruszenie art. 81 TWE i nakazującej jego zaniechanie (art. 9). Decyzja taka będzie powiązana z obowiązkiem jej publikacji (art. 31 nowego Rozporządzenia) i z możliwością stosowania okresowej kary pieniężnej w celu przymuszenia w przypadku nierealizowania przez przedsiębiorstwa podjętych zobowiązań (art. 23 nowego Rozporządzenia).

35. Planowana decentralizacja oznacza jednak przede wszystkim, że w procesie stosowania wspólnotowych reguł konkurencji zdecydowanie większą rolę niż obecnie powinny odgrywać krajowe organy ochrony konkurencji i sądy krajowe.

Przede wszystkim jednak, po likwidacji wyłączności kompetencji Komisji do stosowania art. 81, ust. 3, krajowe organy konkurencji, prowadząc postępowanie na gruncie tego artykułu wszczęte na wniosek lub z urzędu, będą musiały badać nie tylko przesłanki naruszenia art. 81, ust. 1, ale także to, czy określone porozumienie spełnia przesłanki art. 81, ust. 3 (art. 5 nowego Rozporządzenia). Po przeprowadzeniu postępowania na gruncie art. 81 lub 82 będą one mogły wydawać decyzje nakazujące zaniechania naruszeń, decyzje w sprawach środków tymczasowych i akceptujące podjęte przez przedsiębiorstwa zobowiązania, decyzje nakładające kary pieniężne i okresowe kary pieniężne w celu przymuszenia oraz stosować inne sankcje przewidziane przez prawo krajowe.

Jak jednak podkreślono w „Memorandum wyjaśniającym”, nowe Rozporządzenie nie przewiduje harmonizacji systemu sankcji stosowanych w państwach członkowskich UE. Zgodnie z zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego, sankcje te muszą jednak zapewnić skuteczne egzekwowanie reguł konkurencji.

36. W nowym systemie krajowe organy ochrony konkurencji będą także mogły cofnąć korzyści wynikające z wyłączenia grupowego w przypadku porozumienia, które nie spełnia przesłanek art. 81, ust. 3 TWE w odniesieniu do terytorium lub części terytorium danego kraju, stanowiącego odrębny rynek (art. 29, ust. 2 nowego Rozporządzenia). Uprawnienie takie zostało już przyznane krajowym organom ochrony konkurencji w rozporządzeniach zawierających wyłączenia grupowe porozumień wertykalnych.³²

37. Nowe Rozporządzenie musi także umożliwić krajowemu organowi ochrony konkurencji jednego państwa członkowskiego UE przekazywanie sprawy odpowiedniemu organowi innego państwa członkowskiego, bardziej

³² Por. art. 7 Rozporządzenia (WE) nr 2790/1999 cytowanego w przypisie 28.

właściwemu do przeprowadzenia oceny danego porozumienia, skutkującego głównie na obszarze tego drugiego kraju lub obejmującego swym zasięgiem terytoria wielu krajów, a temu drugiemu umożliwić wykorzystywanie otrzymanych informacji jako dowodów w postępowaniu (na podstawie art. 20 Rozporządzenia nr 17 jest to obecnie zakazane).

38. W nowym systemie stosowania wspólnotowych reguł konkurencji wzrosnąć również rola sądów krajowych, przed którymi mogą toczyć się – jak dotychczas – sprawy dwojakiego rodzaju: spory między stronami porozumień w sprawach z tytułu odpowiedzialności kontraktowej oraz sprawy z tytułu roszczeń osób trzecich wobec stron porozumienia.

Z uwagi na dotychczasową wyłączność Komisji w stosowaniu art. 81, ust. 3, sądy krajowe nie mogły uznawać, że dane porozumienie nie jest nielegalne, gdyż spełnia przesłanki tego przepisu. Planowana reforma spowoduje, że przedsiębiorstwa będą bronić się przed sądami krajowymi także za pomocą argumentu, że porozumienie, którego są stroną, spełnia przesłanki art. 81, ust. 3. Także poszkodowani będą mogli łatwiej i szybciej uzyskać stosowną satysfakcję. Na mocy art. 6 nowego Rozporządzenia sądy krajowe będą bowiem właściwe także w sprawach stosowania art. 81, ust. 3 TWE.

Trzeba wszakże zwrócić uwagę, że rozwiązanie to spotkało się ze stosunkowo dużymi zastrzeżeniami i wątpliwościami ze strony wszystkich konsultowanych podmiotów. Wprawdzie Parlament Europejski i Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz większość państw członkowskich UE opowiedziało się, co do zasady, za zdecentralizowanym stosowaniem art. 81 TWE przez sądy krajowe, ale niektóre państwa i niektórzy przedstawiciele gospodarki i świata prawniczego wyraźnie przeciw temu oponują. Twierdzą oni, że sądy te nie będą w stanie sprostać oczekiwaniom reformy, zwłaszcza w sposób spójny, co może doprowadzić do fragmentaryzacji, a nawet renacjonalizacji wspólnotowego prawa konkurencji. Zdaniem oponentów tego rozwiązania, sądy krajowe nie są bowiem przygotowane do prowadzenia kompleksowej analizy ekonomicznej, koniecznej przecież na gruncie art. 81, ust. 3 i są często mniej niezależne niż Komisja. Wielokrotnie więc formułowana była konieczność koncentracji stosowania wspólnotowego prawa konkurencji w rękach sądów wyspecjalizowanych, powołanych we wszystkich państwach członkowskich UE.

Spójne i jednolite stosowanie reguł konkurencji

39. Proponując zmianę systemu stosowania wspólnotowych reguł konkurencji, Komisja miała świadomość związanego z tym ryzyka, w tym przede wszystkim niebezpieczeństwa niespójności stosowania tych reguł na obszarze całej Unii. W *Białej Księdze* Komisja przypominała rodzaje możliwych konfliktów między organami i sądami krajowymi a wspólnotowymi oraz sposoby ich rozstrzygnięcia

na gruncie dotychczasowego stosowania art. 81, ust. 1 i art. 82 TWE,³³ wyrażając równocześnie nadzieję, że przy ich pomocy będzie można rozwiązać także ewentualne konflikty na tle zdecentralizowanego stosowania art. 81, ust. 3. Pewną rolę w procesie zapewnienia jednolitości i spójności stosowania wspólnotowych reguł konkurencji będą z pewnością pełniły także klasyczne instrumenty prawa wspólnotowego: art. 226 (d. 169) i 234 (d. 177) TWE.

Ochronę przed niejednolitością stosowania wspólnotowych reguł konkurencji zapewnić ma jednak przede wszystkim to, że sądy i organy krajowe – zgodnie z art. 10 TWE i zasadą jednolitego stosowania prawa wspólnotowego – muszą starać się nie podejmować rozstrzygnięć, które pozostawałyby w sprzeczności z decyzjami Komisji (art. 16 nowego Rozporządzenia).

40. Mimo to, Komisja zaproponowała rozbudowany mechanizm wymiany informacji i współpracy między narodowymi oraz wspólnotowymi organami konkurencji i sądami (por. rozdz. IV nowego Rozporządzenia). W ramach obustronnie wiążącego obowiązku współpracy między Komisją a organami ochrony konkurencji, te ostatnie zobowiązane są do informowania Komisji o przypadkach stosowania art. 81 i 82 TWE – tak o podjęciu postępowania, jak i o zamiarze wydania decyzji nakazującej zaniechania praktyk, zaakceptowania zobowiązań przedsiębiorstw lub cofnięcia korzyści wynikających z wyłączenia grupowego – przekazując jej wcześniej kopie stosownych dokumentów (art. 11 nowego Rozporządzenia). Między organami ochrony konkurencji państw członkowskich UE musi więc istnieć swoista sieć, w której, obok wymiany informacji (art. 12 nowego Rozporządzenia), istotne znaczenie ma także możliwość umorzenia lub zawieszenia postępowania przez jeden lub więcej organów, jeżeli sprawa jest prowadzona w innym organie (art. 13 nowego Rozporządzenia).

41. Dla właściwego funkcjonowania powiązań między Komisją a organami krajowymi wzmocniona musi być również rola Komitetu Doradczego ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję, który – oprócz zadań realizowanych obecnie – winien także opiniować, na wniosek Komisji lub państwa członkowskiego UE, szczególnie istotne przypadki krajowego stosowania wspólnotowych reguł konkurencji (art. 14, ust. 6 nowego Rozporządzenia).

42. *Biała Księga* przewidziała również rozbudowę mechanizmu współpracy między Komisją a sądami krajowymi. Nowe Rozporządzenie (art. 15, ust. 2) nakłada na sądy obowiązek przedkładania Komisji kopii wydanych wyroków, w których zastosowały one art. 81 lub 82 TWE.³⁴ W *Białej Księdze* Komisja wyraziła też chęć uzyskania uprawnienia do interweniowania w krajowych

³³ Por. w szczególności wyroki TS w sprawach: 14/68 *Walt Wilhelm* (Zb. Orz. ETS 1969, 1) oraz C-234/89 *Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG* (Zb. Orz. ETS 1991, I-935).

³⁴ Podobny obowiązek informowania Federalnego Urzędu Kartelowego przez sądy istnieje już w Niemczech na podstawie § 96 w związku z § 90 niemieckiej ustawy kartelowej z 1957 r.

procesach sądowych jako *amicus curiae*. Mimo że projekt wyposażenia jej w to uprawnienie spotkał się z dosyć szerokim sprzeciwem lub przynajmniej z zastrzeżeniami ze strony państw członkowskich UE (por. Podsumowanie uwag) jako trudny do pogodzenia z zasadą niezawisłości sądów, to Komisja będzie jednak mogła w interesie publicznym zajmować stanowisko (ustnie lub pisemnie) w toczących się w tych sądach procesach (art. 15, ust. 3 nowego Rozporządzenia) bezpośrednio lub za pośrednictwem krajowych organów ochrony konkurencji.

Wreszcie, do nowego Rozporządzenia przeniesione zostały niektóre reguły zawarte dotychczas w „Obwieszczeniu o współpracy między Komisją a sądami krajowymi”,³⁵ np. prawo tych sądów do zwracania się do Komisji z prośbą o informacje natury proceduralnej, prawnej lub ekonomicznej (art. 15, ust. 1).

6. Rola i uprawnienia Komisji w nowym systemie stosowania reguł konkurencji WE

Intensyfikacja kontroli następczej; wzmocnienie uprawnień Komisji

43. Nieodzowną konsekwencją nowego systemu bezpośrednio stosowalnych wyłączeń spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję będzie wzmocnienie następczej kontroli przestrzegania reguł art. 81 TWE. Zgodnie z proponowaną reformą:

- a) uprawnienia dochodzeniowe Komisji mają być wzmocnione;
- b) składanie skarg ma być łatwiejsze;
- c) system kar pieniężnych ma zostać zreorganizowany.

44. Dla wzmocnienia swych możliwości dochodzeniowych Komisja uzyskała nowe uprawnienia, wobec czego nie zgłoszono żadnych zastrzeżeń w trakcie konsultacji. Obok prawa żądania informacji i wysłuchania każdego podmiotu (art. 18 i 19 nowego Rozporządzenia), rozszerzając dotychczasowy system (art. 14 Rozporządzenia nr 17) Rada:

- a) przyzna uprawnionym urzędnikom Komisji prawo przeprowadzenia kontroli (przeszukań) także w mieszkaniach prywatnych, plombowania szaf lub pomieszczeń przedsiębiorstwa, zadawania przedstawicielom przedsiębiorstw pytań nie tylko pisemnie, ale także ustnie do protokołu (art. 20, ust. 2, lit. B i e, ust. 6 nowego Rozporządzenia);
- b) podda decyzję Komisji o przeprowadzeniu przeszukania (niezależnie od kraju, w którym ma nastąpić) kontroli zasadności wyłącznie sądu wspólnotowego; sądy krajowe, jeżeli ich zgoda jest wymagana, muszą ograniczyć się jedynie do badania, czy środek ten nie jest stosowany samowolnie lub nieproporcjonalnie (art. 20 ust. 7 i 8 nowego Rozporządzenia);

³⁵ Dz. Urz. WE 1993 C 39/6.

c) umożliwi szersze korzystanie z prawa prowadzenia badań sektorowych (art. 17 nowego Rozporządzenia).

45. W nowym systemie stosowania art. 81 TWE wzrośnie oczywiście rola skarg (ang. *complaint*; niem. *Beschwerde*) na przedsiębiorstwa stosujące zakazane praktyki ograniczające konkurencję. Komisja podkreśliła w *Białej Księdze*, że należy utrzymać zasadę, iż z taką skargą (czyli wnioskiem o wszczęcie postępowania) może wystąpić każda osoba fizyczna i prawna, która zidentyfikowała praktykę, która może naruszać art. 81 lub 82 TWE i która może wykazać „*uprawniony interes*” w podjęciu stosownego postępowania. Dla ułatwienia składania takich skarg należy podjąć cały szereg środków wymienionych w *Białej Księdze*.

Największe znaczenie przypisuje się wprowadzeniu obowiązku Komisji opublikowania obwieszczenia wyjaśniającego w sprawie złożonej skargi (ang. *explanatory notice on complaint*; niem. *Bekanntmachung über Beschwerde*) w celu umożliwienia skarżącemu wybranie najlepszej drogi realizacji jego interesów przed wspólnotowym lub krajowym organem ochrony konkurencji lub sądem, a w szczególności w celu poinformowania go, czy Komisja podejmie stosowne działania dla ochrony interesu wspólnotowego, czy też nie widzi takiej możliwości. Uzasadnione pismo zawierające „odmowę” wszczęcia postępowania można byłoby zaskarżyć do Sądu Pierwszej Instancji. Stanowiłoby to znaczne ułatwienie i przyspieszenie w stosunku do obecnie funkcjonującej regulacji; są to jednak sprawy, które Komisja ureguje po wejściu w życie nowego Rozporządzenia.³⁶

Kary

46. Elementem reformy ma być także zdecydowane, dziesięciokrotne podwyższenie stawek kar pieniężnych (ang. *fines*; niem. *Geldbussen*) proceduralnych (za odmowę udzielania informacji i podobne utrudnienia w postępowaniu dowodowym) oraz okresowych kar pieniężnych w celu przymuszenia (za niewykonywanie decyzji Komisji), których wysokość nie ulegała zmianom od czasu wejścia w życie Traktatu. W *Białej Księdze* założono, że ich poziom powinien odpowiadać poziomowi ustalonemu w Rozporządzeniu w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, a więc powinny one wynosić od tysiąca do 50 tys. euro za dzień w przypadku kar porządkowych i do 25 tys. euro za dzień w przypadku okresowych kar pieniężnych w celu przymuszenia (ang. *periodic penalty payments*; niem. *Zwangsgelder*).

W nowym Rozporządzeniu zaproponowano jednakże odstępianie od ustalania wysokości tych kar na zasadzie stawki kwotowej i przejście na stawki

³⁶ Por. Rozporządzenie (WE) nr 2842/98 z 22 grudnia 1998 r. w sprawie wysłuchania stron w pewnych postępowaniach na podstawie art. 85 i 86 TWE (Dz. Urz. 1998 L 354/18).

procentowe od obrotu. Wzorując się na art. 47 TEWWiS przyjęto, że pieniężne kary porządkowe mogą wynosić do 1% rocznego obrotu całkowitego (art. 22, ust. 1 nowego Rozporządzenia), a grzywny w celu przymuszenia – do 5% średniego obrotu dziennego z poprzedniego roku za każdy dzień zwłoki (art. 23, ust. 1 nowego Rozporządzenia).

47. W wyniku projektowanej reformy znacznie rozszerzony zostanie zakres zastosowania administracyjnych kar pieniężnych (ang. *fines*; niem. *Geldbussen*) „zasadniczych”.³⁷ Kary takie będą mogły być nakładane także za naruszenie decyzji Komisji w sprawie środków tymczasowych oraz za niewykonanie zobowiązań przyjętych na siebie na mocy decyzji Komisji (art. 22, ust. 2, lit. b i c w związku z art. 8 i 9 nowego Rozporządzenia). Zakres zastosowania pieniężnych kar porządkowych rozciągnięto na odmowę odpowiedzi na pytania ustne oraz na złamanie pieczęci (art. 22, ust. 1 nowego Rozporządzenia), a zakres zastosowania okresowych kar pieniężnych w celu przymuszenia – na decyzje Komisji w sprawie środków tymczasowych oraz decyzje Komisji, na mocy których przedsiębiorstwa przyjmują na siebie określone zobowiązania (art. 23, ust. 1 w związku z art. 8 i 9 nowego Rozporządzenia).

48. Wprowadzono także nową zasadę, że za zapłacenie administracyjnych kar pieniężnych („zasadniczych”, porządkowych i w celu przymuszenia) nałożonych na związki przedsiębiorstw odpowiadają łącznie i solidarnie zrzeszone w nich przedsiębiorstwa (art. 22, ust. 4 i art. 23, ust. 2 zdanie drugie nowego Rozporządzenia).

7. Ogólne a sektorowe systemy stosowania wspólnotowych regul konkurencji

49. Projektowane Rozporządzenie zastąpi przede wszystkim rozporządzenia Rady³⁸ tworzące ogólny system stosowania wspólnotowych regul konkurencji, a więc Rozporządzenie nr 17 i Rozporządzenie (kompetencyjne) nr 19/65 oraz Rozporządzenie nr 2821/71 (delegacja dla Komisji do dokonywania wyłączeń porozumień wertykalnych i horyzontalnych).³⁹

³⁷ Por. M.Sachajko, *Koncepcje i klasyfikacja administracyjnych kar pieniężnych w prawie antymonopolowym, w szczególności w kontekście nowej polskiej ustawy o ochronie konkurencji*, maszynopis referatu na seminarium doktoranckie w Jean Monnet Chair on European Economic Law (grudzień 2000 r.).

³⁸ Wprowadzenie nowego systemu pociągnie za sobą oczywiście uchylene lub zastąpienie nowym Rozporządzenia Komisji (WE) nr 33895/94 z 21 grudnia 1994 r. w sprawie formy, zawartości i innych szczegółów wniosków i zgłoszeń przewidzianych w Rozporządzeniu nr 17 (Dz. Urz. WE 1994 L 377/28).

³⁹ Por.: Rozporządzenie nr 19/65/EWG Rady z 2 marca 1965 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. WE, nr 36, 06.03.1965, s.533), znowelizowane istotnie Rozporządzeniem (WE) nr 1215/1999 Rady z 10

Mniej lub bardziej odrębne sektorowe reguły konkurencji występują w rolnictwie, w transporcie, w ubezpieczeniach oraz w sektorze węgla i stali. Komisja zaproponowała objęcie ich systemem stosowania tworzonym przez projektowane Rozporządzenie.

50. W przypadku rolnictwa sprawa jest jasna. Ponieważ art. 1 Rozporządzenia nr 26,⁴⁰ wprowadzającego reguły konkurencji przewidziane w art. 81-89 TWE do produkcji i handlu artykułami rolnymi, odwołuje się także do środków służących stosowaniu art. 81 i 82 TWE, nowe Rozporządzenie będzie miało automatyczne zastosowanie do rolnictwa. Wyjątek stanowią szczególne wyłączenia przewidziane w art. 2 Rozporządzenia nr 26, do których Komisja będzie miała w dalszym ciągu wyłączną kompetencję.⁴¹

51. Gdy chodzi o transport, sytuacja jest bardziej skomplikowana. Odnoszące się do niego reguły konkurencji, mimo że są odrębnie uregulowane w aktach prawa wtórnego,⁴² są identyczne z tymi, które obowiązują w innych

czerwca 1999 r. (Dz. Urz. WE 1999 L 148/1); Rozporządzenie (EWG) nr 2821/71 Rady z 20 grudnia 1971 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. WE 1971 L 285/46).

⁴⁰ Por. Rada (EWG): Rozporządzenie nr 26 w sprawie stosowania określonych reguł konkurencji do produkcji wyrobów rolnych i handlu nimi (Dz. Urz. WE, nr 30, 06.05.1962, s.993/62).

⁴¹ Chodzi tu o porozumienia, które „*tworzą integralną część organizacji rynku krajowego lub są niezbędne dla osiągnięcia celów wyrażonych w art. 39 (obecnie 33) Traktatu*”.

⁴² Por.: Rozporządzenie Rady (EWG) nr 141 wyłączające transport spod zastosowania Rozporządzenia nr 17 (Dz. Urz. WE, nr 124, 28.11.1962); Rozporządzenie (EWG) Rady nr 1017/68 z 19 lipca 1968 ustanawiające stosowanie reguł konkurencji do transportu kolejowego, drogowego i żeglugi śródlądowej (Dz. Urz. WE 1968 L 175/1); Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2988/74 z 26 listopada 1974 r. dotyczące okresów przedawnienia w postępowaniu i w wykonaniu sankcji na podstawie reguł EWG odnoszących się do transportu i konkurencji (Dz. Urz. WE 1974 L 319/1); Rozporządzenie (EWG) nr 4056/86 Rady z 22 grudnia 1986 r. ustalające szczegółowe reguły stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego (Dz. Urz. WE 1986 L 378/4); Rozporządzenie (EWG) nr 3975/87 Rady z 17 grudnia 1987 r. ustalające procedurę stosowania reguł konkurencji do przedsiębiorstw w sektorze transportu lotniczego (Dz. Urz. WE 1987 L 374/1); Rozporządzenie (EWG) nr 3976/87 Rady z 14 grudnia 1987 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do niektórych grup porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu powietrznego (Dz. Urz. WE 1987 L 374/9); Rozporządzenie (WE) nr 479/92 Rady z 25 lutego 1992 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych między spółkami żeglugi morskiej (konsorcjami) (Dz. Urz. WE 1992 L 55/3). Por. także: Rozporządzenie (EWG) nr 1617/93 z 25 czerwca 1993 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 5 do określonych grup porozumień i praktyk uzgodnionych dotyczących wspólnego planowania i koordynacji rozkładów lotów, wspólnych przedsięwzięć, konsultacji taryf pasażerskich i towarowych w zakresie rozkładowych usług lotniczych oraz przydziału czasu wykonywania operacji na lotniskach (Dz. Urz. WE 1993 L 155/18); Rozporządzenie (WE) nr 823/2000 Komisji z 19 kwietnia 2000 r. w sprawie stosowania art. 81, ust. 3 do określonych grup porozumień, decyzji i praktyk uzgodnionych między spółkami żeglugi morskiej (konsorcjami) (Dz. Urz. WE 2000 L 100/24).

sektorach gospodarki.⁴³ Zdaniem Komisji, nie ma więc żadnych powodów, dla których rozporządzenia dotyczące transportu nie miałyby podlegać tym samym reformom co Rozporządzenie nr 17.

Jednakże rozporządzenia transportowe zawierają pewną liczbę przepisów, które nie występują w Rozporządzeniu nr 17, w tym kilka szczególnych przepisów proceduralnych. Najważniejsze różnice z nich wynikające to:

a) w sektorze transportowym Komisja może udzielić wyłączenia bez zgłoszenia, a więc w trakcie postępowania prowadzonego z jej własnej inicjatywy lub z wniosku pokrzywdzonego;

b) Rozporządzenie nr 1017/68 zawiera klauzulę dotyczącą karteli kryzysowych;

c) Rozporządzenia nr 1017/68 i 4056/86 nie zawierają przepisów szczególnych dotyczących atestów negatywnych;

d) wszystkie rozporządzenia transportowe przewidują procedury opozycyjne;

e) Rozporządzenie nr 3975/87 zawiera szczególne regulacje dotyczące pewnych środków przejściowych.

Komisja uważa, że wiele z tych szczególnych regulacji, uzasadnionych w momencie wydania tych rozporządzeń, nie ma już dziś znaczenia. Zastosowanie nowego Rozporządzenia do transportu spowodowałoby automatyczną likwidację tych różnic.

Pewną odrębność stanowi również to, że Rozporządzenie nr 1017/68 zostało wydane na podstawie art. 75 (obecnie 71) i art. 87 (obecnie 83) TWE, a Rozporządzenie nr 4056/86 – na podstawie art. 84 (obecnie 80), ust. 2 i art. 87 (obecnie 83). Komisja uważa jednak, że ponieważ podwójna podstawa prawna Rozporządzeń nr 1017/68 i 4056/86 nigdy nie była przedmiotem jakichkolwiek rozważań, nie istnieje żaden powód, dla którego trzeba byłoby ją utrzymać.

Dalej, na gruncie Rozporządzenia nr 1017/68 Komisja nie może podjąć decyzji w okresie 20 dni od posiedzenia Komitetu Doradczego ds. Praktyk Ograniczających Konkurencję. Przepis ten ma umożliwić państwom członkowskim UE zwołanie posiedzenia Rady w celu rozważenia kwestii zasadniczych związanych z danym przypadkiem, a Komisja musi wtedy uwzględnić polityczne wytyczne wypracowane w trakcie tego posiedzenia. Jednakże, przepis pozwalający Radzie interweniować w indywidualnych sprawach rozważanych przez ów Komitet Doradczy nigdy nie został zastosowany, a więc powinien być usunięty.

⁴³ Pogląd ten znajduje swoje pełne potwierdzenie w orzecznictwie wspólnotowym. Por. wyroki TS w sprawach: 16/73 *Commission v. France* (Zb. Orz. ETS 1974, 359, pkt 32); 209-213/84 *Ministère Public v. Asjes* (Zb. Orz. ETS 1996, 1425; pkt. 42 i 45); 66/86 *Ahmed Saeed and Others v. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs* (Zb. Orz. ETS 1989, 803; pkt 32-33).

W celu zrealizowania tych modyfikacji, nowe Rozporządzenie przewiduje całkowicie uchylenie Rozporządzenia nr 141 oraz Rozporządzeń (kompetencyjnych) Rady nr 3976/87 i 479/92 (delegacja dla Komisji do dokonywania wyłączeń porozumień w transporcie lotniczym i w żegludze morskiej) (art. 41 projektu Rozporządzenia) lub częściową nowelizację Rozporządzeń nr 1017/68, 2988/74, 4056/86 i 3975/87 (art. 37-40 projektu Rozporządzenia).

52. Spod zakresu zastosowania nowego Rozporządzenia wyłączone są więc wyłącznie porozumienia dotyczące międzynarodowej żeglugi trampowej, żeglugi morskiej między portami tego samego państwa członkowskiego UE oraz transportu lotniczego między Wspólnotą a państwami trzecimi (art. 33 nowego Rozporządzenia).⁴⁴

53. Nowe Rozporządzenie wyeliminuje też nieznaczące odrębności w zasadach stosowania reguł konkurencji w sektorze ubezpieczeń dzięki uchyleniu Rozporządzenia nr 1534/91.⁴⁵

54. Należy także podkreślić, że gdy w lipcu 2002 r. wygaśnie TEWWiS, reguły konkurencji zawarte obecnie w art. 65 i 66 tego Traktatu będą nadal stosowane na podstawie Rozporządzenia nr 17 lub na podstawie projektowanego Rozporządzenia, jeżeli wejdzie ono już w życie.

8. Uwagi końcowe

55. Przedstawiony wyżej obraz rozwoju, stanu i projektowanych zmian systemu stosowania wspólnotowych zakazów praktyk ograniczających konkurencję ma dla prawa i orzecznictwa w zakresie ochrony konkurencji w Polsce znaczenie dużo większe niż w państwach będących już członkami UE. Organy administracyjne i sądy tych krajów bowiem już obecnie stosują wspólnotowe reguły konkurencji, znajdujące bezpośrednie zastosowanie w państwach Unii, a więc art. 81, ust. 1 i 2 oraz art. 82 TWE. Dla nich więc nowe Rozporządzenie oznacza tylko rozszerzenie orzecznictwa w zakresie ochrony konkurencji

⁴⁴ W międzyczasie Komisja przedłożyła projekt Rozporządzenia Rady (WE) zmieniającego Rozporządzenie Rady nr 3975/87 (op.cit.), wprowadzającego konsultacje między Komisją a właściwymi organami krajów trzecich w przypadku konfliktu reguł tego Rozporządzenia z przepisami krajowymi lub międzynarodowymi (http://europe.eu.int/eur-lex/en/com/dat/1997/en_597PC0218_01.html) oraz projekt Rozporządzenia (WE) Rady w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych kategorii porozumień i praktyk uzgodnionych w sektorze transportu między Wspólnotą a krajami trzecimi (http://www.europe.eu.int/eur-lex/en/com/dat/1997/en_597PC0218_02.html).

⁴⁵ Rozporządzenie (EWG) nr 1534/91 Rady z 31 maja 1991 r. w sprawie stosowania art. 85, ust. 3 Traktatu do określonych kategorii porozumień w sektorze ubezpieczeń (Dz. Urz. WE 1991 L 143/1).

z dniem jego wejścia w życie, zaś nieoficjalnie wiadomo, że stanie się to najprawdopodobniej w 2003 r.

W przypadku sądów państw członkowskich UE, ich właściwość do stosowania także art. 81, ust. 3 TWE wynika wprost z art. 6 nowego Rozporządzenia. W przypadku innych organów krajowych, konieczne będzie z reguły podjęcie pewnych kroków, w tym ewentualne wyznaczenie krajowych organów ochrony konkurencji upoważnionych i zdolnych do stosowania art. 81 i 82 TWE przed datą, którą określi ostatecznie art. 36 nowego Rozporządzenia.

56. Wspólnotowe zakazy praktyk ograniczających konkurencję (art. 81 i 82) nie mają i nie będą miały bezpośredniego zastosowania w Polsce tak długo, jak długo nie przystąpimy do Unii Europejskiej. Znajdą więc zastosowanie dopiero z dniem akcesji. Ponieważ jest mało prawdopodobne, aby nasz kraj stał się członkiem UE zanim nowe Rozporządzenie wejdzie w życie, należy przyjąć, że od pierwszego dnia naszego członkostwa Rozporządzenie to będzie miało zastosowanie także u nas na mocy Aktu Akcesyjnego i Traktatu Akcesyjnego oraz zgodnie z art. 91 i 92 Konstytucji RP. O ile nic innego nie będzie wynikało z Traktatu Akcesyjnego,⁴⁶ konieczne będzie tylko dokonanie zmian w przepisach ustrojowych ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴⁷ (dalej: ustawa z 2000 r.) i w przepisach o ustroju sądów, realizujących zobowiązanie wynikające z art. 36 nowego Rozporządzenia.

57. Warto w tym miejscu zauważyć jednak, że nawet samo przedstawienie przez Komisję projektu nowego Rozporządzenia ma pewne znaczenie dla polskiego prawa ochrony konkurencji. Na gruncie Układu Europejskiego⁴⁸ jesteśmy bowiem zobowiązani do „zbliżania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa *istniejącego* (podkr. T.S.) *we Wspólnotach*” (art. 68, zdanie pierwsze Układu), m.in. w zakresie reguł konkurencji (art. 69). Ponieważ jednak Polska zobowiązała się równocześnie do „podejmowania najlepszych starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem *Wspólnot*” (art. 68, zdanie drugie Układu), a także z uwagi na istotę negocjacji akcesyjnych, nie możemy zbliżać naszego systemu prawnego tylko do prawa wspólnotowego aktualnie obowiązującego, a więc abstrahować od jego projektowanych zmian.

⁴⁶ Nie można oczywiście wykluczyć, że w negocjacjach ustalone zostanie opóźnione wejście w życie tych przepisów w stosunku do nowych członków, aczkolwiek wydaje się to mało prawdopodobne.

⁴⁷ Por. ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. nr 122/2000, poz. 1319).

⁴⁸ Por. „Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r.” (zał. do Dz. U., nr 11/1994, poz. 38).

Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że twórcy ustawy z 2000 r. mieli tego świadomość. Dostosowanie polskiego prawa ochrony konkurencji do wspólnotowych reguł konkurencji postawili sobie bowiem za jeden z celów nowej regulacji.⁴⁹ Co więcej, nie można nie zauważyć, że znane im były nie tylko ustawodawstwo wspólnotowe aktualnie istniejące, ale też jego projektowane zmiany.

58. Nie znaczy to jednak, że cele harmonizacyjne udało im się w pełni zrealizować. Z jednej strony trzeba przyznać, że nie było to wcale łatwe. Trudności stwarza przede wszystkim szybkość zmian prawa wspólnotowego (syndrom uciekającego punktu); niekiedy rodzi je jednak także radykalność dokonywanych modernizacji, widoczna choćby w projektowanej zmianie systemu stosowania art. 81 i 82 TWE.⁵⁰ Z drugiej strony, trudno jednak nie zauważyć, że wiele rozwiązań nowej ustawy realizuje raczej inne niż harmonizacja cele legislacyjne, co ma swoje źródła w jej różnych uwarunkowaniach politycznych i gospodarczych.⁵¹ Po trzecie wreszcie, zapewnienia pełnej zgodności ustawy z prawem wspólnotowym nie ułatwia realizowany w niej specyficzny, wręcz unikatowy model legislacyjny, zmierzający do połączenia kompleksowej (materialno-, proceduralno- i ustrojowoprawnej) regulacji „ochrony konkurencji” z cząstkową (głównie ustrojowoprawną) regulacją „ochrony konsumentów”.⁵²

59. Ustawa z 2000 r. wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2001 r., po stosunkowo krótkim *vacatio legis*.⁵³ Co więcej, przyjęte w niej przepisy intertemporalne (kontynuowanie postępowań wszczętych przed jej wejściem w życie na podstawie nowej ustawy na mocy art. 113) sprawiają, że jej stosowanie

⁴⁹ Por. „Uzasadnienie” do projektu rządowego ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów: <http://www.sejm.gov.pl/prace/>.

⁵⁰ Jako przykład takich trudności można wskazać problem adaptacji do polskiego ustawodawstwa antymonopolowego instytucji tzw. wyłączeń indywidualnych (odpowiednika art. 81, ust. 3 TWE). Początkowo zarówno eksperckie, jak i urzędowe projekty nowej ustawy o ochronie konkurencji przewidywały tę instytucję, choć nie pasowała ona do polskiej tradycji. Informacja o rezygnacji w przyszłości z instytucji wyłączeń indywidualnych wydawanych na podstawie wcześniejszego zgłoszenia porozumienia i jego oceny *ex ante* oraz zamiarze koncentrowania się na kontroli *ex post* niewątpliwie ułatwiła prace nad nową ustawą.

⁵¹ Jako przykład można tu podać regulacje w zakresie kontroli koncentracji, której zakres wykracza poza rozwiązania prawa wspólnotowego.

⁵² Prawo konsumenckie, obejmujące normy zarówno prywatno-, jak i publiczno-prawne, zawarte jest w ustawach szczególnych (odrębnych) prawie wszędzie na świecie. Funkcje polityki i ochrony konkurencji oraz polityki i ochrony konsumentów są rozdzielnie regulowane i realizowane także w UE.

⁵³ Należy mieć nadzieję, że do tego czasu wydane zostaną przewidziane w niej – przynajmniej obligatoryjne – akty wykonawcze, w tym rozporządzenia Rady Ministrów określające szczegółowy tryb i sposób przeprowadzenia kontroli antymonopolowej oraz wysokość opłat z tytułu wniosków o wszczęcie postępowania antymonopolowego.

będzie stanowić ogromne wyzwanie dla organów orzecznictwa: prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) oraz sądu antymonopolowego.⁵⁴ Jedną z najbardziej charakterystycznych cech tej ustawy jest stworzenie przez nią i uregulowanie bardzo szczegółowo (w ponad połowie jej przepisów) odrębnego „postępowania przed Prezesem UOKiK” (dział V)⁵⁵ oraz przed sądem antymonopolowym (dział VII). Zawiera ona także dosyć rozbudowane normy sankcjonujące, w tym dotyczące decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i w sprawach koncentracji (rozdz. 3 działu 2) oraz kar pieniężnych (dział VI). Przepisy te muszą być poddane szczegółowej analizie z punktu widzenia konsekwencji, jakie projektowany przez WE system bezpośredniego stosowania – obok art. 82 – także całego art. 81 TWE (art. 1 nowego Rozporządzenia) zrodzi dla polskiego prawa i orzecznictwa w zakresie ochrony konkurencji. Niektóre oceny i projekcje odnoszone być muszą oczywiście także do zgodności rozwiązań nowej ustawy z obowiązującymi aktualnie we Wspólnocie przepisami proceduralnymi i sankcjonującymi.⁵⁶

⁵⁴ Wyzwania te będą zdecydowanie mniejsze w zakresie prawa materialnego (dział II i III ustawy).

⁵⁵ Por. R.Janusz, T.Skoczny, *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne* (artykuł złożony do Księgi Pamiątkowej prof. Józefa Filipka, która ukaże się drukiem w 2001 r.).

⁵⁶ Por. T.Skoczny, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie antymonopolowego prawa materialnego* oraz R.Janusz, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie instytucji, procedur i sankcji antymonopolowych w: Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, red. P.Saganek, T.Skoczny, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1999, s.137 i dalsze.