

ELŻBIETA JANTOŃ-DROZDOWSKA

## POLITYKA KONKURENCJI A POLITYKA KONCENTRACJI PRZEMYSŁOWEJ W EWG

Badanie relacji zachodzących między polityką konkurencji a polityką koncentracji przemysłowej poprzedzić należy wyjaśnieniem podstawowych pojęć używanych w niniejszym opracowaniu.

Najogólniej stwierdzić można, że rynek rządzący się prawami konkurencji to taki, na którym istnieje duża liczba kupujących i sprzedających dany produkt, przy czym struktura tego rynku jest jednoznaczna „... konkurencja oznacza dla kupującego i sprzedającego możliwość wyboru między wielką liczbą alternatyw i wykluczenie tych, które są dla nich mniej korzystne”<sup>1</sup>. Określenie to odnosi się do rynku, na którym występuje konkurencja doskonała. W odniesieniu do rynku EWG należy je uzupełnić, gdyż rynek Wspólnoty jest w dużym stopniu zorganizowany i jego funkcjonowanie tylko częściowo opiera się na swobodzie konkurencji. Duży udział w jego działaniu ma modyfikujące oddziaływanie organów publicznych oraz prywatnych zrzeszeń producentów i pracowników. Struktura tego rynku jest więc wieloszczeblowa. Nie można też mówić tutaj o dużej liczbie konkurujących z sobą firm, a raczej o występowaniu samodzielnych podmiotów gospodarczych, które chcą rozszerzać swoją ekspansję także kosztem innych konkurentów.

Określenie koncentracji przemysłowej (albo koncentracji ekonomicznej) używane w tekście wywodzi się z marksistowskich pojęć: koncentracja produkcji oraz koncentracja i centralizacja kapitału<sup>2</sup>. Koncentracja ekonomiczna jest kategorią ogólną, ujmującą łączne rezultaty koncentracji i centralizacji kapitału oraz produkcji. W takim ujęciu wzrost koncentracji przemysłowej dokonywać się może przez uruchamianie nowych jednostek produkcyjnych lub przez zwiększanie zakładów już istniejących w danym przedsiębiorstwie (wzrost wewnętrzny), lub też wchłanianie czy różnego rodzaju łączenie się przedsiębiorstw już istniejących (wzrost zewnętrzny). Z punktu widzenia konkurencji, szczególnie na dużym rynku europejskim, ważniejszy jest wzrost zewnętrzny, gdyż w jego

<sup>1</sup> C. Edwards, *Maintaining Competition*, New York, 1949, cyt. za J. Vandamme, M. Guerrin, *La réglementation de la concurrence dans la CEE*, Paris 1974, s. 10.

<sup>2</sup> K. Marks, *Kapitał*, t. I, Warszawa 1956, s. 674-678.

rezultacie konkurencja może ulec ograniczeniu lub zniekształceniu. Przez pojęcie koncentracji rozumiany jest zarówno stan, czyli relacja między wielkością przedsiębiorstw a rozmiarami rynku, jak i proces, prowadzący do powstawania coraz większych przedsiębiorstw i jednostek produkcyjnych<sup>3</sup>.

Powyzsze określenie koncentracji wyraża formalnoprawny punkt widzenia, natomiast z ekonomicznego punktu widzenia do koncentracji ekonomicznej (szczególnie mierzonej wielkością obrotów i w jej aspekcie jakościowym, którego kryterium jest rzeczywista potęga centrów decyzyjnych) należy włączyć związki między przedsiębiorstwami pozostającymi odrębnymi jednostkami prawnymi. Związki te mogą przybierać różnorodne formy, np. więzi finansowe pośrednie lub bezpośrednie, więzi techniczne, realizujące się między innymi przez kooperację itp.<sup>4</sup>

Szczegółowe przesłanki i motywy koncentracji (zwane także jej czynnikami) można sprowadzić do trzech zasadniczych grup<sup>5</sup>:

- 1) związane z rozwojem postępu technicznego,
- 2) związane z rozszerzeniem się przestrzeni działalności ekonomicznej,
- 3) związane ze wzrastającą konkurencją, w tym także międzynarodową.

Przesłanki ujęte w grupie trzeciej wskazują na bezpośredni związek koncentracji ekonomicznej z konkurencją, który implikuje z kolei określoną więź między polityką konkurencji a polityką koncentracji przemysłowej.

W warunkach wzrastającej konkurencji duże znaczenie przypisuje się problemowi rozmiarów przedsiębiorstwa i produkcji. Gdy skala produkcji pozwala na pokrycie znacznej części popytu rynkowego, to fakt ten staje się poważnym atutem przedsiębiorstwa i kompensuje brak innych możliwości prowadzenia walki konkurencyjnej. Chodzi tutaj o korzyści wynikające z samego faktu posiadania pozycji monopolisty oraz o korzyści z produkcji na wielką skalę<sup>6</sup>. Korzyści produkcji na wielką skalę oznaczają dla dużych firm możliwości osiągnięcia wyższego zysku i zdobycia przewagi konkurencyjnej nad innymi przedsiębiorstwami. Dla firm

<sup>3</sup> L. Rosiennik, *Procesy integracyjne we współczesnym kapitalizmie a postępowanie techniczne*, Warszawa 1976, s. 146.

<sup>4</sup> P. Maïllet, *L'Economie de la Communauté Européenne*, Paris 1968, s. 94.

<sup>5</sup> J. Vandamme, M. Guerrin, *La réglementation de la concurrence dans la CEE*, s. 20-22; R. A. Nowitaow, J. W. Sziszkow, *Międzynarodowa kooperacja kapitalistycznych firm*, Moskwa 1972, s. 30 - 31.

<sup>6</sup> Na temat korzyści wynikających z monopolizacji produkcji oraz z optymalnej skali przedsiębiorstwa patrz m. in. *Zmiany w strukturze USA i Francji. Eksport kapitału. Studia z zakresu koniunktury współczesnego kapitalizmu*, red. M. Kalecki, Warszawa 1960, s. 91 - 94; P. Hatry, *L'Entreprise, ses mutations et ses problèmes*, w: *La crise des relations industrielles en Europe*, Bruges 1972, s. 56-57.

mniejszych natomiast konieczne staje się w tej sytuacji powiększenie swoich rozmiarów w celu utrzymania swej dotychczasowej pozycji na rynku. Drugi aspekt roli konkurencji jako czynnika koncentracji związany jest z tym, że wielkie przedsiębiorstwa i ich grupy, nawet jeżeli nie mają bardzo znacznego udziału na rynku (np. z powodu przeznaczania dużej części produkcji na rynki zagraniczne), a więc nie posiadają pozycji dominującej, mogą wygrywać konkurencję z mniejszymi dając produkcję bardziej nowoczesną, wprowadzając na rynek nowe towary, prowadząc własne badania naukowe i wykorzystując ich wyniki itp.

Również druga grupa przesłanek wiąże się z konkurencją, szczególnie gdy rozpatrujemy proces koncentracji ekonomicznej przebiegający na integrującym się obszarze. Rozszerzenie się przestrzeni działalności ekonomicznej, dokonujące się po zniesieniu barier celnych i restrykcji ilościowych w handlu między krajami członkowskimi, a ponadto realizacja założeń wspólnego rynku i częściowo unii ekonomicznej<sup>7</sup> spowodowały intensyfikację konkurencji na obszarze EWG. Jest ona następstwem przede wszystkim zwiększenia się liczby producentów tych samych towarów lub ich substytutów oraz znacznego zróżnicowania wytwórców działających w bardzo różnych często warunkach oraz korzystających nierzadko w okresie wcześniejszym z protekcyjnej ochrony państwa. Otwarcie granic celnych w ramach Wspólnoty oraz liberalizacja handlu światowego znacznie utrudniły sytuację tych przedsiębiorstw, które mogły kontynuować swą działalność tylko dzięki ochronie przed konkurencją zewnętrzną. Doszło do konfrontacji struktur o różnych możliwościach produkcyjnych. Jedną z form obrony jednostek słabych ekonomicznie przed konkurencją stała się koncentracja przemysłowa. Pamiętać należy także o wzrastającej konkurencji międzynarodowej, a więc w odniesieniu do układu integracyjnego o konkurencji towarów i firm z państw trzecich, głównie z USA, w tym także przedsiębiorstw działających na wewnętrznym rynku europejskim. Można stwierdzić, że konkurencja firm i towarów amerykańskich w znacznym stopniu wpływa na kierunki polityki przemysłowej Wspólnego Rynku.

Funkcjonowanie EWG oparto na założeniu o swobodnej konkurencji. Zdecydowały o tym w dużej mierze korzyści, które można osiągnąć prowadząc politykę zmierzającą do utrzymania konkurencji. Można je sformułować następująco<sup>8</sup>:

1) efekt stymulacyjny — oddziaływanie na psychikę przedsiębiorców i w rezultacie wzrost aktywności ekonomicznej i adaptacyjnej przedsiębiorstw,

<sup>7</sup> W opracowaniu przyjęto klasyfikację międzynarodowej integracji gospodarczej według: B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, London 1962, s. 1-2.

<sup>8</sup> A. Marchai, *Les problèmes du Marché Commun*, w: *L'Avenir des relations économiques internationales présenté par Paul A. Samuelson*, Paris 1971, s. 257 -259.

2) efekt specjalizacji — przy produkcji wyspecjalizowanej łatwiej sprostać wymogom konkurencji,

3) efekt przegrupowania firm — konkurencja w łonie Wspólnego Rynku prowadzi do koncentracji ekonomicznej, zarówno w ramach narodowych jak i europejskich, a tym samym do wzrostu skali przedsiębiorstw i produkcji.

Korzyści powyższe można osiągnąć dzięki takiej regulacji procesów gospodarczych w skali zarówno poszczególnych państw jak i międzynarodowej, która pozwoli na wyeliminowanie czynników zakłócających mechanizm rynkowy, przede wszystkim reguły konkurencji.

Swobodna konkurencja jako jedna z głównych zasad działania EWG została sformułowana w artykule 3 Traktatu Rzymskiego, w myśl którego działania Wspólnoty powinny zmierzać w kierunku stworzenia takiej sytuacji, w której konkurencja w ramach ugrupowania nie byłaby zakłócana i zniekształcana<sup>9</sup>. Rozwinięcie tej zasady znajdujemy w trzeciej części Traktatu objętej wspólnym tytułem *Polityka Wspólnoty*, przed dyspozycjami dotyczącymi polityki handlowej, co niejako podkreśla nadrzędny charakter reguł konkurencji w stosunku do innych regulacji przedmiotowych zawartych w tej części Traktatu, wśród nich całej polityki ekonomicznej.

Teoretycy związani z EWG nadają konkurencji duże znaczenie; np. J. Houssiaux twierdzi, że polityka konkurencji jest instrumentem najlepszej adaptacji przedsiębiorstw do sytuacji rynkowej<sup>10</sup>. Ponadto uznanie konkurencji za podstawową zasadę działania Wspólnego Rynku opiera się na założeniu, że mechanizm rynkowy prowadzi w dziedzinie alokacji czynników do rozwiązań optymalnych. W praktyce ma to oznaczać, że decyzje alokacyjne podejmowane są tylko przez przedsiębiorstwa, które działając zgodnie z impulsami pochodzącymi z rynku mogłyby dokonywać optymalnego wyboru, doprowadzając do możliwie najlepszego wykorzystania czynników produkcji<sup>11</sup>.

Instytucjonalnym wyrazem stanowiska EWG w tej sprawie jest polityka regulująca konkurencję. Kraje członkowskie prowadzą w tej dziedzinie wspólne działania, a decyzje podejmuje Komisja Wspólnot Europejskich, której uprawnienia określone są przez traktaty europejskie oraz przez Radę. Traktaty te określają jednocześnie granice interwencji

<sup>9</sup> *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, Rzym dnia 25 marca 1957 r., PISM, Zbiór Dokumentów, Warszawa 1957.

<sup>10</sup> A. Jacquemin, *L'Entreprise et son pouvoir de marché*, Louvain 1967, z przedmowy J. Houssiaux, s. VIII.

<sup>11</sup> Nierealność takiego stanowiska wykazuje W. Siwiński w pracy: *Kapitalizm wielonarodowy. Przesłanki i bariery integracji gospodarczej*, Warszawa 1976, s. 153 - 178. Por. także J. Kornai, *Anti-Equilibrium. Teoria systemów gospodarczych*, rozdz. IV - VI, Warszawa 1973.

prawa europejskiego dotyczącego konkurencji w stosunku do ustawodawstw narodowych. Polityka konkurencji ma do spełnienia trzy podstawowe cele:<sup>12</sup>

1) przyczyniać się do realizacji i utrzymania jedności Wspólnego Rynku z korzyścią dla samych producentów i konsumentów. Alby konkurencja mogła być zasadą realizowaną w praktyce, nie wystarczy likwidacja granic celnych dla przepływu towarów i usług. Konieczne jest także określenie i stosowanie reguł powstrzymujących przedsiębiorstwa od tworzenia związków monopolistycznych. Utworzenie rynku wewnętrznego Wspólnoty ma bowiem oznaczać, że konsumenci z każdego kraju będą mogli korzystać na jednakowych warunkach z produktów wytworzonych w łonie ugrupowania integracyjnego;

2) powstrzymać wykorzystanie władzy ekonomicznej. W tej dziedzinie polityka konkurencji powinna zmierzać do zachowania określonej liczby nienależnych ośrodków decyzyjnych. W sytuacji kiedy przedsiębiorstwa skoncentrują swoje środki produkcyjne i wyeliminują głównych konkurentów, istniejące i stosowane ustawodawstwo chroniące konkurencję powinno je powstrzymać od wykorzystania uzyskanej przewagi ekonomicznej, powinno też umożliwić przywrócenie zachwianej równowagi wpływów;

3) zmuszać przedsiębiorstwa do racjonalizacji produkcji i dystrybucji oraz do wdrażania osiągnięć technicznych. W ten sposób polityka konkurencji ma sprzyjać optymalnej alokacji zasobów ekonomicznych wewnątrz ugrupowania i wzrostowi znaczenia firm wspólnorynkowych w świecie.

Polityka konkurencji prowadzona przez władze EWG opiera się w głównej mierze na regułach antydumpingowych i antykartelowych<sup>13</sup>. Z punktu widzenia rozpatrywanego tutaj zagadnienia ważniejsze są te drugie, one też zostaną teraz nieco szczegółowiej omówione.

Polityka konkurencji w EWG skierowana jest z jednej strony na niedopuszczenie do konkurencji niekontrolowanej, nieograniczonej, z drugiej zaś na jej utrzymanie w określonych ramach, na zapobieganie monopolizacji produkcji i zbytu, źródeł zaopatrzenia i innych dziedzin. Taka jej treść wynika ze sformułowań zawartych w art. 85 - 90 Traktatu Rzymskiego. Za niezgodne ze Wspólnym Rynkiem i zabronione uważa się wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, decyzje o zrzeszaniu

<sup>12</sup> *La politique de concurrence de la Communauté Européenne*, Documentation Européenne, Bruxelles 1976, nr 4, s. 4. Por. także: Sir A. Cairncross i inni, *Economic Policy for the European Community. The Way Forward*, London 1974, s. 146 - 148.

<sup>13</sup> Szczegóły administracji polityki antydumpingowej patrz: E. Piontek, *EWG. Instrumenty prawne zewnętrznej polityki gospodarczej*, Warszawa 1979, s. 183 - 192.

się przedsiębiorstw oraz wszelką uzgodnioną działalność, która może wywrzeć niekorzystny wpływ na handel między członkami Wspólnoty, a której celem byłoby ograniczanie lub wypaczenie swobodnej konkurencji na terenie Wspólnego Rynku<sup>14</sup>. Powyższe zakazy nie mają zastosowania w stosunku do pewnych grup porozumień, szczególnie tych, które mogą przyczynić się do poprawy jakości produkcji lub dystrybucji, do rozwoju postępu technicznego lub ekonomicznego i takie, które mogą dać wyraźne korzyści użytkownikom (art. 85 p. 3). Ponadto Komisja w działalności praktycznej przyjęła założenie, że represjonowaniu nie podlegają porozumienia o mniejszym znaczeniu, a więc przede wszystkim między przedsiębiorstwami małymi i średnimi. Porozumienia takie nie zagrażają konkurencji ze względu na niewielkie znaczenie tych firm na rynku, a mogą przyczynić się do poprawy ich ogólnej sytuacji i umocnienia ich pozycji. Regulacje dotyczące konkurencji i polityki Wspólnoty w tej dziedzinie zawarte w Traktacie Rzymskim uzupełnione zostały w trakcie funkcjonowania Wspólnego Rynku przepisami stanowionymi przez Radę na wniosek Komisji. Ogólnie rzecz biorąc dotyczyły one konieczności zgłaszania pewnych porozumień Komisji, klasyfikacji tych wyłączonych od obowiązku notyfikacji i problemów związanych z wymienionymi<sup>15</sup>.

Zarówno Komisja jak i Rada potwierdzają swymi działaniami poparcie dla porozumień oraz umów kooperacyjnych między małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Podstawowym i wymiernym kryterium decydującym o zakwalifikowaniu porozumienia jako dozwolone lub niedozwolone są bowiem: udział na rynku i roczne obroty firm biorących w nim udział. Górna granica udziału na rynku nie może przekraczać 10%. Chodzi tu o skalkulowaną część produkcji, którą dostarczyłyby łącznie dane firmy uczestniczące w porozumieniu. Łączne obroty partnerów nie mogą natomiast przekraczać 150 mln jednostek obrachunkowych łącznie z przedsiębiorstwami, z którymi są oni nawet w bardzo luźny sposób związani<sup>16</sup>. Z drugiej strony Komisja wielokrotnie nie akceptowała porozumień między firmami, uznając je za zakłócające konkurencję i wymianę intra EWG<sup>17</sup>.

Drugim podstawowym i ogólnym regulatorem konkurencji w EWG jest art. 86 Traktatu Rzymskiego. Dotyczy on wykorzystania przez przed-

<sup>14</sup> *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, art. 85 p. 1.

<sup>15</sup> Rozporządzenie nr 17, J.O.C.E., 21 février 1962, nr 35. Rozporządzenie nr 67, J.O.C.E., 25 mars 1967, nr L 2806. Rozporządzenie nr 19, J.O.C.E., 6 mars 1965, nr 36. Rozporządzenie nr 321, J.O.C.E., 29 décembre 1971, nr L 285.

<sup>16</sup> C. Nême, J. Nême, *Economie Européenne*, Paris 1970, s. 95 - 104.

<sup>17</sup> Wyszczególnienie decyzji indywidualnych podjętych w tej sprawie przez Komisję i Trybunał Sprawiedliwości znaleźć można w wydawanych przez Komisję raportach o polityce konkurencji, z których pierwszy opublikowano w roku 1972.

siębiorstwo pozycji dominującej. Na obszarze Wspólnego Rynku zabronione jest nadużywanie przez jedno lub kilka przedsiębiorstw pozycji dominującej, zarówno na całym rynku Wspólnoty jak i na znacznej jego części. Zasadnicze problemy stwarza określenie pozycji dominującej. Różne są w tym zakresie propozycje<sup>18</sup>, jednak najważniejszym elementem decydującym o uznaniu pozycji dominującej jest udział przedsiębiorstwa na rynku danego towaru. Przyjmuje się, że przedsiębiorstwo dominuje na rynku, jeżeli jego udział w podaży danego towaru wynosi 60 - 80%<sup>19</sup>. Czasem jednak udział ten może być mniejszy, a firma posiada pozycję dominującą, np. przy dużym rozdrobieniu produkcji. Kryterium ilościowe nie zawsze spełnia więc swoją rolę i dlatego powinno być uzupełnione kryterium jakościowym, czyli oceną potęgi ekonomicznej danego przedsiębiorstwa, wyrażającej się w możliwości znacznego wpływu na funkcjonowanie rynku.

Drugi warunek również nie jest dość jasny, gdyż sytuacje, w których przedsiębiorstwo mogłoby zapanować na całym Wspólnym Rynku należą w praktyce do rzadkości. Natomiast znacznie częściej zdarzają się przypadki osiągnięcia przez firmę pozycji dominującej na części tego rynku, rozumianej w sensie rynku wewnętrznego państwa członkowskiego. W przypadku małych państw problem sprowadza się najczęściej do tego, czy można uznać rynek takiego kraju za znaczną część rynku Wspólnoty. Kwestia definicji pozycji dominującej nie jest więc przesądzona, a podjęcie decyzji o jej uznaniu należy do Komisji lub w przypadkach spornych do Trybunału Sprawiedliwości.

Art. 86 nie zabrania posiadania przez przedsiębiorstwa pozycji dominującej. Zadaniem jego jest niedopuszczenie do jej wykorzystania a więc do sytuacji w której firma mogłaby w sposób istotny wpływać na decyzje innych jednostek ekonomicznych, a tym samym zakłócać lub zniekształcać konkurencję.

Ważnym z punktu widzenia reguł konkurencji problemem jest pomoc władz publicznych udzielana przedsiębiorstwom, sektorom lub regionom w ramach prowadzonej przez poszczególne rządy polityki strukturalnej i regionalnej. W praktyce Komisja określa dziedziny gospodarki, którym państwa mogą udzielać pomocy, przy czym pomoc ta ma mieć charakter selektywny. Jej formy i zakres powinny być takie, aby w minimalnym stopniu wpływały na wymianę międzynarodową i konkurencję, dając jednocześnie maksimum efektu z punktu widzenia poprawy równowagi w ekonomice Wspólnoty i polepszenia pozycji konkurencyjnej jej sektorów i przedsiębiorstw.

<sup>18</sup> P. H. Burki, *Le problème de l'abus des positions dominantes des grandes entreprises dans le Marché Commun*, Bern 1968, s. 59 - 60.

<sup>19</sup> J. Vandamme, M. Guerin, *La réglementation de la concurrence dans la CEE*, s. 134.

Zanim zostaną przedstawione następstwa tak sformułowanej polityki konkurencji dla procesów koncentracji przemysłowej, zaprezentowane zostaną zasadnicze elementy polityki koncentracji przemysłowej.

Międzynarodowa integracja gospodarcza dokonująca się poprzez zniesienie narodowych barier handlowych i powiększanie rozmiarów rynku powinna sprzyjać procesom łączenia się przedsiębiorstw oraz zawierania porozumień o kooperacji i specjalizacji, a więc szeroko rozumianej koncentracji ekonomicznej. W praktyce jednak w odniesieniu do EWG wymagałoby to spełnienia określonych warunków, a przede wszystkim:

— pełnej realizacji unii celnej, szczególnie przezwyciężenia przeszkód pozataryfowych. Przez bariery pozataryfowe, najogólniej rzecz ujmując, rozumie się narzędzia i posunięcia polityki ekonomicznej przedsiębiorstw oraz rządów (poza cłami), które ograniczają lub zniekształcają rozmiary, strukturę towarową i kierunki międzynarodowej wymiany handlowej<sup>20</sup>;

— wypracowania wspólnej polityki dotyczącej rynku siły roboczej i kapitału. W art. 67 Traktatu Rzymskiego zawarte są przewidywania, że państwa członkowskie będą stopniowo usuwać przeszkody i restrykcje dotyczące przepływów kapitałowych. Zapewnienie swobody przepływu kapitału w ramach ugrupowania jest niezbędnym warunkiem sprawnego funkcjonowania Wspólnego Rynku. Na początku lat sześćdziesiątych wydano stosowne zarządzenia gwarantujące całkowitą liberalizację inwestycji bezpośrednich oraz daleko posuniętą swobodę w zakresie dokonywania inwestycji portfelowych<sup>21</sup>. Zgodnie z klauzulą obronną zawartą w Traktacie Rzymskim zarządzenia te nie wykluczały pewnych form kontroli ruchu kapitału. W związku ze skomplikowaniem się w latach siedemdziesiątych międzynarodowych, stosunków walutowych rządy poszczególnych państw korzystają w bardzo szerokim zakresie z uprawnień przyznanych im w klauzuli obronnej. Nie sprzyja to pogłębianiu integracji, a niektórzy autorzy twierdzą wręcz, że nie można mówić o zintegrowaniu gospodarek narodowych, jeśli nie ma między nimi pełnej swobody przepływów kapitałowych i że przeszkody w tej dziedzinie powinny być znoszone jednocześnie z likwidacją ograniczeń w ruchu towarów<sup>22</sup>;

— urzeczywistnienia pewnych postulatów z zakresu polityki przemysłowej (koordynacja badań naukowych, pełny patent europejski, spółka europejska).

— zniesienia barier prawnych (modyfikacja niektórych przepisów prawnych), sprzecznych narodowych przepisów administracyjnych, podatkowych i finansowych. Odnośnie do likwidacji barier prawnych niektórzy

<sup>20</sup> C. Pestiau, J. Henry, *Non-Tarif Barriers as a Problem in International Development*, Montreal 1972, s. 55.

<sup>21</sup> P. Maillet, *La construction européenne. Resultats et perspectives*, Paris 1975, s. 26.

<sup>22</sup> H. Lundström, *Mouvements des capitaux et intégration économique*, Revue Economique, nr 6, novembre 1966, s. 975.

autorzy postulują znaczną modyfikację art. 85 i 86 Traktatu Rzymskiego<sup>23</sup>.

Warunki te określają jednocześnie kierunki działania organów EWG. Od szeregu lat na zlecenie Komisji prowadzone są, zakrojone na szeroką skalę, prace przygotowawcze na szczeblu ekspertów, których celem jest sporządzanie raportów dotyczących polityki przemysłowej i przedstawianie ich Komisji, która na ich podstawie ustala główne kierunki działania Wspólnoty oraz rozłożenie akcentów w polityce ekonomicznej. Prace tego typu nasiliły się szczególnie od lipca 1968 r., z chwilą realizacji unii celnej. W końcu marca 1970 r., opierając się na wynikach analiz grup roboczych, Komisja opublikowała bogato udokumentowane memorandum w sprawie polityki przemysłowej<sup>24</sup>. Podkreśla się w nim wielokrotnie, że problem koncentracji ekonomicznej ma niezwykle istotne znaczenie dla ekonomiki EWG. W związku z tym zarówno poszczególne państwa członkowskie jak i władze ugrupowania podejmują działania mające na celu przyspieszenie i regulowanie tego procesu. Od początku lat siedemdziesiątych można mówić o prowadzeniu przez władze Wspólnego Rynku świadomej polityki koncentracji przemysłowej, której celem jest stymulowanie rozwoju procesów koncentracyjnych w przemyśle Wspólnoty oraz kontrola tego procesu, między innymi poprzez aktywną politykę konkurencji. Za tak rozumianą polityką koncentracji przemysłowej, która jest integralną częścią ogólnej polityki przemysłowej, przemawiają dwa podstawowe argumenty, wynikające z wymienionych wyżej przesłanek koncentracji. Po pierwsze, istnienie rozległego rynku ułatwia koncentrację bez komplikowania struktur rynkowych (znacznie trudniej osiągnąć przedsiębiorstwom, wielkość pozwalającą na uzyskanie pozycji dominującej, co mogłoby mieć miejsce w wąskich ramach narodowych); po drugie, polityka rozwoju koncentracji jest konieczna, aby przemysł Wspólnoty mógł skutecznie konkurować z silnymi przedsiębiorstwami zagranicznymi i ich produkcją, nie tylko na rynku światowym, ale także na wewnętrznym rynku europejskim. Rozwój procesów integracyjnych wzmógł bowiem napływ kapitału zagranicznego na obszar Wspólnoty, przede wszystkim kapitału amerykańskiego. Najistotniejszym momentem tego zjawiska jest dążenie do zrekompensowania różnorodnych strat, które powstały lub mogłyby powstać wskutek zastosowania w EWG wewnętrznych barier celnych. W latach 1969 - 1970 rozmiary amerykańskich inwestycji w krajach Wspólnego Rynku wzrosły czterokrotnie, podczas gdy w całej Europie Zachodniej trzykrotnie<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> A. Czepurko, *Integracja gospodarcza na szczeblu krajów i przedsiębiorstw w rozwiniętych krajach kapitalistycznych*, Warszawa 1974, s. 17.

<sup>24</sup> *La politique industrielle de la Communauté. Mémoire de la Commission au Conseil*, Bruxelles 1970.

<sup>25</sup> K. Borisowa, *Amerikanskije inwiestycii w Zapadnoj Ewropie*, Mirowaja Ekonomika i Miedzunarodnyje Otnoszenija 1972, nr 3.

Podstawą polityki koncentracji przemysłowej jest przede wszystkim postulat ochrony Wspólnego Rynku przed konkurencją przemysłu państw trzecich. Aby stworzyć przedsiębiorstwu możliwości rozszerzenia działalności poza granice narodowe, w tym koncentracji ekonomicznej w skali ugrupowania, Komisja postulowała następujące przedsięwzięcia<sup>26</sup>:

— usprawnienie przepisów prawnych, tak w ramach narodowych jak i w skali Wspólnoty w ten sposób, aby umożliwiły spółkom podejmowanie współpracy w różnych dziedzinach, uruchamianie filii na terenie innego kraju, fuzje itp.;

— zmianę przepisów podatkowych, tak aby były neutralne w stosunku do przegrupowań i fuzji. Art. 101 Traktatu Rzymskiego stawia wymóg neutralności przepisów podatkowych tylko w odniesieniu do konkurencji międzynarodowej;

— prowadzenie akcji zachęcającej przedsiębiorstwa do włączania się w proces integracyjny na szczeblu mikroekonomicznym;

— tworzenie na terenie Wspólnoty klimatu politycznego sprzyjającego rozwojowi różnego rodzaju więzi między przedsiębiorstwami różnych krajów.

W celu ułatwienia dokonania przemian strukturalnych w przemyśle Komisja zaproponowała utworzenie Komiteitu Polityki Przemysłowej oraz rozszerzenie działalności Europejskiego Banku Inwestycyjnego, który ma do dyspozycji narodowe instytucje, takie jak w Wielkiej Brytanii Industrial Reorganisation Corporation, Institute per Riconstruzione Industriale we Włoszech czy Institut du Développement Industriel we Francji. Ich zadaniem jest pobudzanie przemian strukturalnych w przemyśle, doradzanie i wyszukiwanie przedsiębiorstw partnerów do dokonania fuzji, a także udzielanie porad prawnych związanych z koncentracją. Na szczeblu Wspólnoty podobne funkcje pełni Biuro ds. Łączenia Przedsiębiorstw (Bureau de Rapprochement des Entreprises) powołane do życia w 1973 r.<sup>27</sup>

Sięgając do inicjatyw Komisji w zakresie ułatwiania koncentracji przemysłowej przytoczyć można przykładowo utworzenie przy Komisji grupy roboczej do zbadania problemu spółek wielonarodowych oraz uchwalony przez Komisję projekt zarządzenia o fuzjach przedsiębiorstw<sup>28</sup>. Na uwagę zasługuje także powołanie do życia instytucji prawnej pod nazwą europejskie ugrupowanie kooperacyjne (groupement européen de co-

<sup>26</sup> *La politique industrielle de la Communauté. Mémoire de la Commission au Conseil*, s. 138.

<sup>27</sup> *Statut de Bureau de Rapprochement des Entreprises*, Bruxelles 1973.

<sup>28</sup> *Projet de convention sur la fusion internationale des sociétés anonymes et Rapport introductif*, Bulletin des Communautés Européennes Supplément nr 13/1973, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles 1973.

opération)<sup>29</sup> oraz wysiłki zmierzające do utworzenia spółki europejskiej, której projekt jest już gotowy (tzw. Projekt Sandersa)<sup>30</sup>.

Takich działań Komisji, mających na celu stymulowanie procesów koncentracji ekonomicznej można byłoby w tym miejscu wymienić znacznie więcej, wydaje się jednak, że głównym bodźcem skłaniającym przedsiębiorstwa do uczestniczenia w koncentracji jest konkurencja. Stąd też politykę podtrzymywania konkurencji uznać można za główny instrument polityki koncentracji przemysłowej.

Ogólny charakter reguł konkurencji określonych w Traktacie Rzymskim (częściowo uszczegółowiony przez zarządzenia uzupełniające i wykonawcze) powoduje szereg wątpliwości, z których najważniejsza dotyczy kontroli koncentracji ekonomicznej. Traktat Rzymski nie zawiera bowiem żadnych dyspozycji formalnych wobec koncentracji.

Komisja badała w 1963 r. problem stosowania reguł konkurencji w odniesieniu do koncentracji i w wyniku tych badań stwierdziła, że art. 85 Traktatu Rzymskiego nie powinien mieć zastosowania w stosunku do porozumień mających na celu nabycie własności przedsiębiorstwa lub jej zmianę, tzn. fuzji, przejęcia kontroli lub nabycia części udziałów<sup>31</sup>. Artykuł ten ma bowiem zastosowanie wtedy, gdy w wyniku porozumień nie dochodzi do trwałej zmiany własności, a pociągają one tylko za sobą koordynację zachowania się przedsiębiorstw pozostających jednostkami niezależnymi z formalnoprawnego punktu widzenia. Przepis ten ma zastosowanie tylko w odniesieniu do niektórych form koncentracji, np. do uruchamiania wspólnych filii (ze względu na wytworzenie się więzi finansowych pośrednich między firmami), a zwłaszcza do form luźniejszych, w tym kooperacji.

W odniesieniu do art. 86 Komisja stoi na stanowisku, że może być on w pewnych przypadkach stosowany wobec koncentracji ekonomicznej. Fuzja przedsiębiorstwa posiadającego pozycję dominującą z drugim, w wyniku której eliminacji ulega praktycznie konkurencja na danym rynku, prowadzi do sytuacji monopolistycznej i może mieć skutki takie same jak wymienione w art. 86 p. 1b, tzn. ograniczanie produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla konsumentów. Tak więc koncentracja prowadząca do monopolizacji rynku może być traktowana jako niezgodne z prawem wykorzystanie pozycji dominującej w rozumieniu art. 86, gdyż eliminuje konkurencję.

<sup>29</sup> *Groupement Européen de coopération*, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément nr 1/1974; *Proposition modifiée d'un règlement (CEE) du Conseil relatif à l'institution d'un groupement européen de coopération (GEC)*, J.O.C.E. 28 avril 1978, nr C 103.

<sup>30</sup> *Statut des sociétés anonymes européennes*, Bulletin des Communautés Européennes, Supplément nr 4/1975.

<sup>31</sup> *Le problème de la concentration dans le Marché Commun*, serie Concurrence, nr 3, Bruxelles 1966.

W myśl istniejących przepisów prawnych represjonowaniu podlega więc tylko istotne umocnienie pozycji dominującej lub jej wykorzystanie przez przedsiębiorstwa, a nie samo jej posiadanie, co w zasadzie już można traktować jako monopolizację rynku. Wydaje się, że taki stan rzeczy uznać można za uzasadniony, jeżeli pamięta się o tym, że procesy koncentracji kapitału są treścią i wynikiem walki konkurencyjnej. Konkurencja jako jedna z głównych zasad, na której twórcy Wspólnego Rynku oparli jego funkcjonowanie, nie może podlegać represjom w każdym stadium, gdyż oznaczałoby to jej praktyczną likwidację. Z drugiej strony władze EWG prowadzą aktywną politykę koncentracji przemysłowej, której głównym zadaniem jest nie tylko pobudzanie procesów koncentracyjnych, ale także ich zatrzymywanie w momencie, gdy zaczynają zagrażać konkurencji w łonie Wspólnoty. Polityka konkurencji i polityka koncentracji przemysłowej muszą więc być z sobą skoordynowane, aby można było mówić o sprawnej kontroli procesu koncentracji ekonomicznej. W sektorze węgla i stali traktat o powstaniu EWWiS stawia sprawę jasno: koncentracja wymaga wstępnej zgody Komisji. W innych dziedzinach natomiast sytuacja jest odmienna. Kontrola, którą na podstawie istniejącego ustawodawstwa sprawuje Komisja, jest kontrolą *ex post*, dotyczącą skutków działania przedsiębiorstw.

Z uwagi na fakt, że w operacjach koncentracyjnych biorą udział coraz większe jednostki ekonomiczne, problem kontroli tych operacji z punktu widzenia ich oddziaływania na konkurencję urósł do rangi jednego z ważniejszych zagadnień polityki przemysłowej lat siedemdziesiątych. Szefowie państw i rządów dziesiątki zgromadzeni w Paryżu w 1972 r. polecili Komisji opracować dyspozycje, wskazujące sposób postępowania umożliwiający rozwój procesów koncentracji, pozostających w zgodzie z celami ekonomicznymi i społecznymi Wspólnoty i nie naruszających jednocześnie konkurencji na jej obszarze<sup>32</sup>. 18 lipca 1973 r. Komisja przedstawiła Radzie propozycję rozporządzenia o kontroli koncentracji przedsiębiorstw<sup>33</sup>. Podkreśla się w nim przede wszystkim, że nie opiera się on na formule wstępnego zezwolenia wymaganego w EWWiS. Chodzi natomiast o stworzenie takiego systemu kontroli, w którym każda operacja, mająca na celu koncentrację, byłaby rozpatrywana przez Komisję pod kątem jej ewentualnego wpływu na konkurencję we Wspólnym Rynku. I tak, każda operacja zmierzająca bezpośrednio lub pośrednio do koncentracji pojedynczych przedsiębiorstw lub ich grup, z której przynajmniej jedno ma siedzibę na obszarze Wspólnoty, prowadząca do ogra-

<sup>32</sup> Sir A. Cairncross i inni, *Economic Policy for the European Community*, s. 119.

<sup>33</sup> J.O.C.E., 31 octobre 1973, nr C 92.

niczenia lub zniekształcenia konkurencji na rynku EWG lub znacznej jego części jest sióprzeczná z jej zasadami. Ta ogólna reguła nie dotyczy operacji, w ramach której łączą się firmy o łącznych obrotach nie przekraczających 200 mln jednostek obrachunkowych i których produkcja łączna nie zaspokaja w żadnym państwie członkowskim 25% popytu na dany towar. Nie ma ona także zastosowania w stosunku do takich działań, które nie mieszczą się w powyższych ograniczeniach, są jednak niezbędne ze względu na priorytetowe cele Wspólnoty, wynikające z aktualnie realizowanej polityki przemysłowej, społecznej czy regionalnej. Ponadto obowiązkwoti notyfikacji podlegają różne formy koncentracji, jeżeli przedsiębiorstwa biorące w nich udział miały w minionym roku łączne obroty nie mniejsze niż 1 mld jednostek obrachunkowych. Obowiązek ten nie dotyczy przedsiębiorstw, których łączne obroty były niższe niż 30 mln jednostek obrachunkowych. Odnośnie do operacji pozostałych (tj. gdy firmy mają łączne obroty między 30 mln a 1 mld jednostek obrachunkowych) rejestracja w Komisji jest dobrowolna i ma znaczenie tylko statystyczne.

W świetle powyższych rozważań uzasadniona wydaje się teza, że wprowadzone i realizowane zasady funkcjonowania EWG nie tylko nie ograniczają procesów koncentracji ekonomicznej, ale prowadzą do ich nasilenia, szczególnie w skali międzynarodowej w obrębie Wspólnego Rynku, choć również ich znaczenie dla koncentracji w ramach narodowych jest bardzo duże. Potwierdzają tę tezę także dane statystyczne. Tym samym polityka konkurencji i polityka koncentracji przemysłowej nie wykluczają się wzajemnie. Jednym z celów polityki przemysłowej Wspólnoty jest reforma struktury gospodarczej, w tym także dążenie do zwiększenia rozmiarów przedsiębiorstw wspólnorynkowych. Politykę konkurencji (także samą konkurencję) uznać więc można za jeden z jej głównych instrumentów i w tym kontekście polityka konkurencji musi być podporządkowana polityce przemysłowej, której częścią jest polityka koncentracji przemysłowej. Działania praktyczne mieszczące się w ramach wymienionych polityk stanowią więc, z punktu widzenia ekonomicznych interesów gospodarki kapitalistycznej, pewną całość.

Zauważyć także należy, że nie każda koncentracja stoi w sprzeczności z konkurencją. Nawet przy wysokim stopniu koncentracji ekonomicznej istnieje możliwość pojawiania się na rynku nowych przedsiębiorstw. Aby konkurencja była jednak w ekonomice Wspólnoty zjawiskiem realnym, nie wystarczy samo istnienie różnego rodzaju zasad i rozporządzeń. Reguły te są tylko elementami polityki konkurencji, elementami niezbędnymi, ale niewystarczającymi. Polityka konkurencji prowadzona na szczeblu władzy publicznej dysponuje także innymi rozwiązaniami, które mogą powyższe reguły rozszerzać, ułatwiać ich stosowanie i przyczyniać się do ich respektowania. Posunięcia te w sumie składają się na efektywność

konkurencji, a więc świadczą o jej zdolności do stwarzania bodźców skłaniających przedsiębiorstwa do efektywniejszego działania, do polepszania jakości swoich wyrobów oraz do podejmowania przedsięwzięć mających na celu osiągnięcie wielkości optymalnej lub maksymalne zbliżenie się do niej, co jest właśnie związane z koncentracją.

#### THE POLICY OF COMPETITION AND THE POLICY OF CONCENTRATION OF INDUSTRY IN THE EEC

##### Summary

The paper is elaborating a problem of interrelations between the policy of competition and the policy of concentration of industry in the EEC. The problem is of great importance. It is a competition which is the basic principle of functioning of the Common Market. Implementing the policy of competition is the institutional representation of that principle. Its task is to maintain the competition in order to enjoy profits of the free reaction of the market mechanism. The policy of competition is geared on the one hand on preventing the uncontrolled and unlimited competition and on the other on maintaining it within certain limits to preclude monopolizing production, sales, supply sources and other spheres.

Yet the EEC authorities are pursuing the active policy of concentration of industry to stimulate and control the processes of concentration in the EEC industry. Postulated protection of the Common Market against a competition of strong foreign enterprises and their production is the cause of that policy.

The paper is discussing the mentioned policies, their instruments as well as the actions undertaken. Interrelations between the policies are also examined. In conclusion the author finds that the processes of the economic concentration are not limited considering the main principle of the EEC operation but actually they are intensified. Therefore the policies of competition and of concentration of industry do not preclude each other as there is no inconsistency between them. Besides, the policy of competition can be regarded as one of the main instruments of the policy of concentration and in that context the first one has to be subordinated to the latter which is the integral part of the EEC industrial policies.