

Problemy funkcjonowania rynku wewnętrznego UE w świetle polityki konkurencji

JEL classification: F15, F53, K33, Q17

Słowa kluczowe: integracja europejska, polityka konkurencji UE, rynek wewnętrzny, pomoc państwa, handel międzynarodowy

Keywords: European integration, EU competition policy, internal market, state aid, international trade

Abstrakt: Budowa jednolitego rynku europejskiego, stanowiącego podwaliny struktury dzisiejszej Unii Europejskiej obnażyła realne problemy stojące na drodze integracji, ale również przyczyniła się do wzmocnienia i usystematyzowania zasad polityki konkurencji Wspólnoty Europejskiej. To właśnie ten obszar w głównej mierze odpowiada za ekonomiczny sukces Unii Europejskiej. Pomimo obowiązujących przepisów prawnych w dalszym ciągu jednak dochodzi do łamania zasad polityki konkurencji, co w konsekwencji zaburza prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Celem artykułu jest przedstawienie współczesnych przykładów obrazujących problematykę tego zagadnienia.

The problems of the EU internal market in the light of competition policy

Abstract: The process of building the single European market, which is the foundation of today's European Union structure, exposed the real problems standing in the way of integration but also contributed to the strengthening and systematizing the principles of EU competition policy. It is this area that is largely responsible for the economic success of the European Union. Despite existing legislation, however, there are still many issues distorting the competition policy, though such actions not always tend to be self-evident. The purpose of this article is to present contemporary examples illustrating the problems connected with this issue.

Wstęp

Jednolity rynek europejski, uważany za fundament Unii Europejskiej, stanowi jedno z największych osiągnięć procesu integracyjnego w Europie. Zasadniczą

kwestią leżącą u podstaw sukcesu tego przedsięwzięcia zdaje się nie tylko wyrażona przez jego uczestników chęć integracji, lecz także odpowiednia unifikacja krajowych przepisów prawnych, mających bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie gospodarek państw członkowskich. Tylko przez jednolitą wykładnię prawną, obowiązującą bez wyjątków wszystkie kraje wspólnego rynku oraz przestrzeganie tych zapisów możliwa staje się dalsza integracja krajów członkowskich, co bezpośrednio wpływa na wzrost konkurencyjności całego rynku Unii Europejskiej. Jednakże polityka wewnętrzna poszczególnych państw koliduje niekiedy z ideą ponadnarodową, sprawiając, że interesy krajowe bywają stawiane wyżej nad interesami Wspólnoty. Powoduje to zachwianie podstawowych założeń integracyjnych, w tym polityki konkurencji UE. Wydarzenia pierwszej dekady XXI wieku, będące między innymi następstwem współczesnego kryzysu gospodarczego, zdają się najlepszym tego potwierdzeniem. Dowodzą one, iż pomimo obowiązujących na terenie Unii Europejskiej przepisów prawnych w dalszym ciągu dochodzi do różnego rodzaju nadużyć, choć czasem są to jedyne możliwości utrzymania stabilizacji na rynku wewnętrznym.

Dylematy procesu tworzenia wspólnego rynku krajów Wspólnoty Europejskiej

Idea wspólnego rynku, będącego formą integracji wyższą od strefy wolnego handlu i unii celnej, zakłada nie tylko ujednolicenie polityki handlowej państw członkowskich wobec państw trzecich (na czym przede wszystkim opiera się unia celna), ale również wyeliminowanie wszelkich barier w swobodnym działaniu gospodarczym w obrocie wewnętrznym¹. Taki cel, choć jeszcze nie w pełni skonkretyzowany, zaznaczono już w pierwotnym dla dzisiejszej Unii Europejskiej akcie prawnym, Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą. W art. 2 tego traktatu (obecnie 3.3 Traktatu o Unii Europejskiej, TUE) zaznaczono bowiem, iż „zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych państw członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższenia standardu życia oraz ściślejszych związków między państwami członkowskimi”. O ile jednak wprowadzenie unii celnej na terytorium Wspólnoty Europejskiej nie nastręczało większych problemów i proces ten (podzielony na trzy etapy przejściowe) zakończył się zasadniczo półtora roku przed wyznaczonym terminem², o tyle budowa wspólnego rynku uwydatniła potrzebę znacznej harmonizacji spornych przepisów krajowych.

¹ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood 1961, s. 2.

² Proces wprowadzania unii celnej we Wspólnocie Europejskiej ustalono w Traktacie o EWG na 31 grudnia 1969, faktycznie dokonano tego do 1 sierpnia 1968.

W tym miejscu należy jednakże zauważyć, iż w nomenklaturze europejskiej wspólnym rynkiem nazywana jest *de facto* unia celna, a zatem poziom integracji oparty na swobodnym przepływie towarów i usług między krajami członkowskimi oraz na ustalonej wspólnej taryfie celnej wobec krajów trzecich, podczas gdy głębszy proces scalania gospodarek, oparty na wprowadzeniu swobody przepływu kapitału i siły roboczej, traktowany jest jako jednolity rynek wewnętrzny³. W takim rozumieniu zatem nieskrępowany ruch towarami wewnątrz Wspólnoty w ramach unii celnej powinien odbywać się płynnie wraz z zakończeniem tego etapu integracji, czyli już w połowie 1968 roku. Doświadczenia tamtych czasów udowadniają jednak, że także w tym obszarze współpracy między krajami członkowskimi dochodziło do łamania ustanowionych wewnętrznych porozumień. Jedną z głośniejszych spraw, *Procureur du Roi v. Dassonville*, rozpatrywana i rozstrzygnięta przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w połowie 1974 roku zdaje się najlepszym tego przykładem⁴. Wyrok ten był jednym z licznych sygnałów pokazujących, iż pomimo usunięcia najbardziej oczywistych barier w wewnętrznej wymianie handlowej (ceł i ograniczeń ilościowych) istnieją także inne narzędzia pozataryfowe, wykorzystywane przez niektóre kraje w celu ograniczenia napływu towarów z pozostałych krajów członkowskich⁵. Odmienne krajowe standardy czy też wymagania co do poszczególnych produktów były przyczyną wielu sporów, które nieraz musiały być rozstrzygane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁶.

Na przestrzeni lat 1968–1984 liczba tego typu spraw, wnoszonych do rozpatrzenia przez ETS wzrosła ponad dziesięciokrotnie⁷, co może zaskakiwać, biorąc pod uwagę fakt, że kraje uczestniczące w procesie integracji zadeklarowały chęć dążenia do głębszej integracji Wspólnoty na prawach zawartych w podpisanych traktatach. Sugerować to może zatem, że chęć ochrony własnych rynków była mimo wszystko silniejsza niż idea tworzenia wspólnego rynku. W literaturze spotkać można jednak stanowiska tłumaczące ten stan rzeczy tym, iż postanowienia Traktatu o EWG skupiały się przede wszystkim na utworzeniu unii celnej,

³ J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 18.

⁴ Eur-lex, *Judgment of the Court of 11 July 1974. — Procureur du Roi v. Benoît and Gustave Dassonville*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0008:EN:HTML>.

⁵ W przypadku sprawy *Procureur du Roi v. Dassonville* ograniczenie swobodnego przepływu towaru polegało na wymaganiu od importera szkockiej whisky certyfikatu potwierdzającego autentyczność trunku, pomimo iż w kraju, do którego produkt został pierwotnie sprowadzony (Francja), taki dokument nie był wymagany.

⁶ Przykładowo normy dotyczące opakowań margaryny sprzedawanej w Belgii (sprawa 261/81) czy też czystości piwa sprzedawanego w Niemczech (sprawa 178/84).

⁷ W roku 1968 wniesiono 28 spraw o naruszenie zasad konkurencji Wspólnoty. Liczba tego typu spraw wzrastała z kolejnymi latami, przykładowo w 1984 było ich już 282. Zob. T. Korbutowicz, *Prawo Konkurencji w orzecznictwie sądu Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1992, s. 93.

podczas gdy kwestie decydujące często między innymi o swobodzie konkurencji i niezakłóconym przepływie towarów potraktowane w nim były bardzo ogólnikowo⁸. W związku z tym nie przewidziano problemów, jakie stopniowo pojawiały się przy wdrażaniu tego planu w życie. „Biała Księga”, dokument opracowany i przedstawiony w 1985 roku przez lorda Cockfielda zasadniczo regulowała te uchybienia, wprowadzając program utworzenia rynku wewnętrznego na terenie Wspólnoty. Cel ten, skonkretyzowany w pierwszej, znaczącej modyfikacji traktatów rzymskich, Jednolitym Akcie Europejskim (podpisanym w Luksemburgu w 1986 r.) miał być osiągnięty poprzez wdrożenie 282 aktów prawnych. Zgodnie z art. 13 JAE (który do traktatu o EWG dodawał artykuł 8A) „Wspólnota podejmuje odpowiednie środki w celu stopniowego ustanowienia rynku wewnętrznego do 31 grudnia 1992 roku [...]. Rynek wewnętrzny obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami niniejszego traktatu”.

Postanowienie z Jednolitego Aktu Europejskiego było również o tyle istotne, iż znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego Wspólnoty w drugiej połowie lat 70. jeszcze bardziej pogłębiło dystans, jaki dzielił Wspólnotę od jej głównych konkurentów (przede wszystkim USA i Japonii), czego przyczyn upatrywano właśnie między innymi w zasadniczej odrębności rynków krajowych Wspólnoty⁹. Same koszty, jakie ponosili przedsiębiorcy przez istniejące przeszkody utrudniające rozwój handlu wzajemnego, oszacowano na 1 bln ówczesnych franków¹⁰. Dlatego też wraz z JAE wyraźnie podkreślono, że tylko forma wspólnego wewnętrznego rynku pozwoli krajom członkowskim uzyskać ściślejsze powiązania gospodarcze, albowiem dzięki zniesieniu przeszkód w przepływie czynników produkcji wspólny rynek może prowadzić do lepszej alokacji zasobów krajów członkowskich¹¹. Tym samym tylko przez głębszą integrację Wspólnota Europejska jest w stanie konkurować z innymi gospodarkami światowymi. Tym ważniejsze stało się zatem ściśle przestrzeganie postanowień Traktatu.

Pomoc państwa w świetle założeń polityki konkurencji UE

Realizacja postanowień zawartych w Jednolitym Akcie Europejskim sprowadzała się nie tylko do usunięcia wszelkich istniejących barier gospodarczych (o których była mowa w „Białej Księdze”), ale również do udoskonalenia ówczesnej polityki ochrony konkurencji¹², a więc reguł odnoszących się zarówno do

⁸ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Hampshire 2010, s. 25.

⁹ *Ibidem*, s. 324.

¹⁰ L. Ciamaga *et al.*, *Unia Europejska*, Warszawa 2002, s. 108.

¹¹ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Kraków 2003, s. 44.

¹² Należy zauważyć, iż podstawowe zasady polityki ochrony konkurencji Wspólnoty kształtowały się już w latach 60. i 70., jednak dopiero od połowy lat 80. nastąpił ich dynamiczny rozwój.

przedsiębiorstw, jak i do roli samego państwa. Art. 4 TWE (obecnie 119 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, TFUE) głosił, iż celem wspólnotowej polityki konkurencji jest promowanie i utrzymywanie konkurencyjnego rynku w Unii Europejskiej, gdyż tylko istnienie konkurencji motywuje uczestników tych rynków do działania bardziej wydajnego niż w sytuacji, gdyby konkurencji nie było, i zmusza ich do efektywnego gospodarowania ograniczonymi zasobami. Polityka konkurencji stanowi zatem niezbędne uzupełnienie swobody przepływu towarów i usług, które w sposób celowy mogą być ograniczane przez działania zarówno przedsiębiorstw, jak i państw członkowskich.

O ile pierwsze z nich nie są przedmiotem niniejszej analizy, o tyle warto pokrótce wspomnieć o regułach konkurencji dotyczących państw członkowskich. Art. 87 ust. 1 TWE (obecnie 107 TFUE) wyraźnie wskazuje, że:

wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi.

Artykuł ten dokładnie zaznacza, iż każda z wymienionych form działania państwa zniekształca konkurencję, a poprzez to uniemożliwia efektywną alokację zasobów ze szkodą nie tylko dla samej Wspólnoty, ale i przede wszystkim jej obywateli. W związku z tym niedopuszczalna jest jakakolwiek pośrednia lub bezpośrednia pomoc państwa (poza określonymi wyjątkami zawartymi w art. 87 ust. 2 i ust. 3 TWE / art. 107 ust. 2 i ust. 3 TFUE) czy to w postaci subwencji, ulg podatkowych, czy też traktowania poszczególnych podmiotów w uprzywilejowany sposób¹³. Działania te w sposób oczywisty zaburzają równowagę konkurencyjną na rynku, mogąc doprowadzić do sytuacji, iż wspierany podmiot gospodarczy, choć mniej innowacyjny, wypiera z rynku podmiot oferujący lepsze i tańsze rozwiązania.

Mając na uwadze obostrzenia, jakie odnoszą się do pomocy państwa (zawarte w art. 87–89 TWE, obecnie 107–109 TFUE), należy nadmienić, iż w tym obszarze analizy działalność państw członkowskich obejmują także zapisy z art. 28 TWE (34 TFUE), a więc dotyczące zakazu ograniczeń ilościowych oraz innych środków o skutku równoważnym. Pomimo teoretycznej oczywistości zapisu tego artykułu okazuje się, że i on bywa nieprecyzyjnie odczytywany. Za taki fakt uznano na przykład irlandzką kampanię zachęcającą do kupowania produktów krajowych (*Buy Irish*), co także — a co potwierdził ETS¹⁴ — okazało się swojego rodzaju formą pomocy państwa i stanowiło wyraźną próbę zmniejszenia strumienia im-

¹³ Na przykład przez organizowanie przetargów publicznych, w których nie mogą brać udziału podmioty z innych państw członkowskich. Zob. sprawa 197/84.

¹⁴ Sprawa 249/81, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61981CJ0249:EN:HTML>.

portu do tego kraju (zatem stanowiło środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych)¹⁵.

Należy także nadmienić, że państwa członkowskie w pełni odpowiadają za działania swoich obywateli w przypadku łamania zasad polityki konkurencji. W sprawie przeciwko Francji uznano w wyroku z końca 1997 roku, iż kraj ten ponosi odpowiedzialność za działania swoich rolników, którzy w tym wypadku chcieli ograniczyć przywóz towarów rolnych z sąsiadujących państw członkowskich przez zatrzymywanie samochodów ciężarowych przewożących te towary lub niszczenie ich ładunku¹⁶. Bagatelizowanie sprawy przez organy krajowe również uznano za naruszenie art. 34 TFUE, jako że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia swobodnego przepływu produktów na swoim terytorium, bez względu na konflikt z interesem swoich przedsiębiorców, co wprost wynika z zapisów traktatów.

Warto w tym miejscu wspomnieć także o innej, równie ważnej sprawie, podejmowanej przez ETS, sprawie *Cassis de Dijon*. W wyroku z 20 lutego 1979 roku Trybunał orzekł, iż „wszystkie towary, które są zgodnie z prawem produkowane w jednym państwie członkowskim i tam też sprzedawane, zasadniczo mogą być wwożone i sprzedawane we wszystkich pozostałych państwach członkowskich, o ile w pojedynczych przypadkach nie stoją na przeszkodzie istotniejsze interesy ogółu”¹⁷. Zasadniczą podstawą prawną, na której opierała się linia obrony kraju skarżonego (Niemcy), był art. 30 TWE (obecnie art. 36 TUE), stanowiący wyjątek od konieczności respektowania reguł polityki konkurencji. Zgodnie z nim państwo członkowskie ma prawo ograniczyć swobodę przepływu towarów w celu między innymi ochrony moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego czy też zdrowia i życia ludzi. W przypadku sprawy *Cassis de Dijon* strona niemiecka uzasadniała zakaz importu koniecznością ochrony konsumenta przed rozczerowaniem wynikającym z niższej od spodziewanej zawartości alkoholu w likierze¹⁸. Argumentację tę odrzucono, niemniej jednak powoływanie się na art. 30 TWE było często wykorzystywane przez inne kraje członkowskie przy próbach ochrony własnego rynku¹⁹, pomimo iż artykuł ten

¹⁵ Warto nadmienić, iż w okresie 24 luty–30 kwietnia 2004 w Polsce prowadzona była podobna kampania, *Kupując polskie produkty; dajesz pracę* wykorzystująca ostatnią chwilę przed akcesją do UE na promocję polskich produktów.

¹⁶ Sprawa 265/95, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995CJ0265:EN:HTML>.

¹⁷ Wyrok w sprawie 120/78, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61978CJ0120:EN:HTML>.

¹⁸ *Cassis de Dijon* to francuski likier z zawartością alkoholu na poziomie 15–20%. Natomiast prawo niemieckie zakładało, że na terenie Niemiec mogą być sprzedawane tylko likiery owocowe o zawartości alkoholu przekraczającej 25%.

¹⁹ Przykładowo, kwestie bezpieczeństwa użytkowania skuterów wodnych (sprawa C-142/05, Szwecja) czy też bezpieczeństwa używania folii samochodowych (C-265/06, Portugalia).

wyraźnie zaznacza, że „zakazy te i ograniczenia nie powinny stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi”²⁰.

Podsumowując powyższe rozważania, należy podkreślić istotną rolę polityki konkurencji w ramach prawnych Unii Europejskiej. Wyraża ona sens integracji gospodarczej oraz stanowi obraz wartości, reprezentowany przez społeczeństwo Wspólnoty. Kontrola pomocy państwa jest nieodzownym filarem założeń tej polityki, zapewniając przedsiębiorstwom z różnych krajów członkowskich możliwość konkurowania z sobą na równych warunkach. Jest to z kolei czynnik niezbędny do dalszego rozwoju jednolitego rynku europejskiego.

Udział państwa w rozwiązywaniu problemów funkcjonowania jednolitego rynku wewnętrznego w UE

Wspieranie lokalnych przedsiębiorców czy też ograniczanie podmiotów z innych krajów, choć bywa sprzeczne z polityką konkurencji Unii Europejskiej, jest ciągle zauważalne. Pojawiają się również przypadki, w których ciężko jednoznacznie stwierdzić złamanie zasad polityki konkurencji. Sytuacja taka dotyczy może relacji polsko-czeskich z okresu 2012–2013. Pozytywna wymiana handlowa między tymi dwoma krajami²¹ pogorszyła się w pierwszym kwartale 2012 roku wraz z pierwszymi informacjami o problemach Polski z jakością jej soli spożywczej. Sprawa ta stała się przedmiotem spornym w wielu relacjach handlowych Polski z zagranicą²². Problemem zasadniczym w dyskusji o całym procederze (której w głównej mierze domagał się rząd czeski) stało się nie to, skąd dokładnie pochodziła wadliwa sól (będąca przerobioną solą przemysłową, sprzedawaną jako sól spożywcza), lecz którzy konkretni producenci artykułów spożywczych używali jej do produkcji swoich wyrobów. Te zaś informacje, w trosce o ochronę krajowych producentów (którzy także padli ofiarą nieuczciwych dostawców), nie zostały przez polski rząd podane do publicznej wiadomości, co jeszcze bardziej zaogniło konflikt z rządem Czech. Kraj ten, wykorzystując art. 36 TFUE i powołując się na ochronę zdrowia i życia swoich obywateli, zdecydował o wstrzyma-

²⁰ Samowolna dyskryminacja wobec towarów z innych państw członkowskich może jednak wystąpić wówczas, gdy całkowicie brakuje regulacji prawnej, albo kiedy jest ona niekompletna i tym samym pozwala administracji, która jej nadużywa, na swobodne działanie.

²¹ W okresie 2004–2011 polski eksport towarów na rynek czeski wzrósł o ponad 200% (z 2,58 mld EUR do 8,42 mld EUR), natomiast import z Czech do Polski o nieco ponad 100% (z 2,58 mld EUR do 5,59 mld EUR). Zob. Ministerstwo Gospodarki, *Polsko-czeska wymiana handlowa — dane za 2011 rok*, <http://www.eksporter.gov.pl/Informacja/Informacja.aspx?Id=37506>.

²² Zob. D. Jün, *The Czech Republic investigates the impact of Poland's "saltgate"*, RadioPrawa.cz, 8.03.2012, <http://www.radio.cz/en/section/curaffirs/the-czech-republic-investigates-the-impact-of-polands-saltgate>.

niu importu znacznej ilości (ok. 14 ton) samej soli²³. Tylko brak podstaw prawnych uniemożliwił rozszerzenie tego zakazu na pozostałe produkty spożywcze (mogące zawierać taką sól).

Zasadniczo już w tym momencie należałoby postawić pytanie o prawidłowe respektowanie zapisów polityki konkurencji. Podstawowym problemem do rozpatrzenia jest kwestia tego, czy polski rząd przypadkowo nie udzielił wsparcia swoim przedsiębiorstwom przez nieprzekazywanie informacji o podmiotach gospodarczych, których problem fałszywej soli dotyczył. Można otóż z całą pewnością zakładać, iż import towarów spożywczych od tych dostawców byłby ograniczony bądź też całkowicie wstrzymany z powodu powoływania się strony czeskiej właśnie na art. 36 TFUE. Państwo polskie, nie podając tych informacji do publicznej wiadomości, w pewnym sensie zachwiało zatem równowagę rynkową, gdyż przyjęło postawę obronną wobec niektórych uczestników rynku.

Na tle problemów Polski z solą w niekorzystnej sytuacji znalazł się również rząd czeski, który z jednej strony powinien dbać o zdrowie i bezpieczeństwo swoich obywateli, z drugiej zaś respektować zapisy Traktatu, szczególnie art. 34 TFUE. Powoływanie się na wyjątki od swobody przepływu towarów, zawarte w art. 36 TFUE, było możliwe i skuteczne w przypadku zakazu importu samej soli spożywczej. Niemniej i tutaj pojawić powinno się pytanie o słuszność wykorzystania tych zapisów w przypadku, gdy Główny Inspektorat Sanitarny w Polsce wydał opinię, zgodnie z którą konsumpcja wadliwej soli nie stanowiła zagrożenia dla życia konsumentów — przynajmniej nie w ilościach zawartych w produktach spożywczych²⁴. Skoro zatem nie było zagrożenia życia i zdrowia, to czy są podstawy do ubiegania się o ograniczenie przywozu do tego kraju zarówno samej soli, jak i produktów mających ją w swoim składzie?²⁵

Stanowisko rządu Czech okazało się też niezupełnie jednoznaczne. Zasadniczo od chwili ujawnienia sprawy związanej z fałszywą solą na terytorium Czech rozpoczęła się negatywna kampania medialna, polegająca na negowaniu jakości i odradzaniu spożywania wszelkich artykułów pochodzenia polskiego. Kolejna, bulwersująca opinię publiczną sprawa, która została nagłośniona na terytorium Polski (związana z dodawaniem do produktów spożywczych trującego suszu ja-

²³ Zob. M. Astley, *EU warned over Polish 'industrial salt' food safety prosecutions*, FoodProductiondaily.com, 12.03.2012, <http://www.foodproductiondaily.com/Safety-Regulation/EU-warned-over-Polish-industrial-salt-food-safety-prosecutions>.

²⁴ Główny Inspektorat Sanitarny, *Fakty i szczegóły Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczące działań Inspekcji Sanitarnej w sprawie fałszowania żywności solą przemysłową*, <http://www.gis.gov.pl/dep/?dep=5&id=38>.

²⁵ Podobna sytuacja kryzysowa pojawiła się w Czechach pod koniec 2012 roku i związana była z wykryciem fałszywego alkoholu, zawierającego znaczne ilości alkoholu metylowego. Reakcją czeskiego ministra zdrowia był zakaz wywozu napojów o zawartości alkoholu powyżej 20% ze skutkiem natychmiastowym. W tym jednak wypadku istniało realne zagrożenie życia konsumentów.

jeczno²⁶), potwierdzała stronie czeskiej niejako słusność prowadzonej kampanii. Pomimo niewątpliwie niejasnej postawy polskiego rządu wobec zaistniałej sytuacji kryzysowej (o czym już wspomniano) należy zauważyć, iż także rząd Czech w tym przypadku przyczynił się do łamania zasad polityki konkurencji UE. Brak reakcji władz czeskich na prowadzoną w mediach nagonkę przeciwko produktom z Polski jest w opinii autora sytuacją analogiczną do opisanej powyżej sprawy 265/95, zatem łamiącą art. 34 TFUE w postaci przyzwolenia na stosowanie środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych. Dodatkowo, z informacji dostarczanych przez polskich producentów wynikało, że produkty polskie dostarczane na czeski rynek były kontrolowane częściej niż produkty z innych krajów²⁷, co także sugerować by mogło nierówne traktowanie polskich producentów, a co również jest sprzeczne z polityką konkurencji UE. Dyskryminacja produktów spożywczych ze względu na ich pochodzenie jest niezgodna zarówno z polityką konkurencji, jak i samą ideą przyświecającą integracji gospodarczej i w konsekwencji musi zaburzać równowagę na rynku. Dowód na to stanowić mogą dane dotyczące wymiany handlowej między obydwojema krajami w omawianym okresie — import polskiej żywności do Czech w okresie styczeń–maj 2013 był o 8,5 % niższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego²⁸. Można domniemywać zatem, iż negatywna kampania medialna przyczyniła się do częściowego ograniczenia polskiego eksportu na terytorium Czech.

Problematyka pomocy państwa w ramach obowiązujących zasad polityki konkurencji dotyczyć może także wydarzeń bezpośrednio związanych z obecnym kryzysem gospodarczym. Zgodnie z informacjami, oficjalnie podanymi przez Komisję Europejską, od momentu jego wybuchu do 31 grudnia 2011 na ratowanie i restrukturyzację banków europejskich, których sytuacja kryzysowa dotknęła w największym stopniu, przeznaczono 1,6 biliona euro w postaci środków pomocy państwa²⁹. W tej sytuacji można mówić przede wszystkim o zapisach art. 107 ust. 3b TFUE, zgodnie z którymi dopuszczalna może być „pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego”.

Wątpliwości budzić może jednak kwestia słusności tak przyznanej pomocy finansowej. Można rozważać scenariusz dalszego rozwoju sytuacji w razie niedo-

²⁶ Zob. M. Kącki, *Producenci w całym kraju dodawali do jedzenia susz trujący*, Wyborcza.pl, 16.04.2012, http://wyborcza.pl/1,76842,11542998,Producenci_w_calym_kraju_dodawali_do_jedzenia_trujacy.html.

²⁷ E. Gajewska, Ł. Grzesiczak, *Niedobre, bo polskie*, „Tygodnik Przegląd” 2013, nr 22, s. 33.

²⁸ Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, *Wzrost importu polskiej żywności do Republiki Czeskiej w br. zatrzymał się*, http://praha.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/article/y,2013,a,37818,Wzrost_importu_polskiej_zywnosci_do_Republiki_Czeskiej_w_br_zatrzymal_sie.html.

²⁹ Komisja Europejska, *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011*, Luksemburg 2012, s. 10.

kapitalizowania zagrożonych podmiotów finansowych, co z dużym prawdopodobieństwem doprowadziłoby do znacznej destabilizacji rynku wewnętrznego UE. Jednocześnie jednak należy zadać pytanie, kto jest odpowiedzialny za zaistniałą sytuację kryzysową w danym podmiocie gospodarczym? Skoro część banków nie odczuła zagrożenia utraty płynności w związku z wydarzeniami postępującego kryzysu gospodarczego (czego potwierdzeniem mogą być wyniki tzw. stress testów, przeprowadzanych przez Europejski Urząd Nadzoru Finansowego³⁰), to czy nie oznacza to tym samym, iż w lepszym stopniu zarządzały swoimi aktywami, a zatem były ekonomicznie bardziej zaradne? Czy też, patrząc z innej perspektywy — skuteczniej inwestowały na rynku kapitałowym, nie lokując pieniędzy w niepewne instrumenty pochodne, co w głównej mierze było przyczyną utraty płynności niektórych podmiotów bankowych?³¹

Wobec powyższego można przypuszczać, iż w warunkach istnienia wolnej konkurencji podmioty rynku finansowego, których dotyczyła konieczność dokapitalizowania pieniędzmi publicznymi, nie byłyby w stanie przetrwać na rynku, co oznacza, że ustąpiłyby miejsca bankom bardziej konkurencyjnym. Pomoc publiczna, choć stwierdzenie to w tym wypadku może wydawać się kontrowersyjne, zaburzyła w pewien sposób zasady polityki konkurencji. Część przedsiębiorstw została postawiona w sytuacji uprzywilejowanej, pomimo że to one same najczęściej odpowiadały za pojawienie się ekonomicznej sytuacji kryzysowej. Rzeczą bezdyskusyjną oczywiście jest — na co zwraca uwagę także Komisja Europejska — iż otrzymana pomoc finansowa wynikała z konieczności utrzymania stabilności ekonomicznej na całym rynku wewnętrznym i, co równie ważne, związana była z podjęciem odpowiednich działań naprawczych danego podmiotu (najczęściej w formie restrukturyzacji)³², niemniej jednak, co do zasady, można zaryzykować stwierdzenie o naruszeniu równowagi rynkowej. Znamienne mogą być tu też słowa holenderskiego ministra finansów, Jeroena Dijsselbloema, który przy okazji problemów niewypłacalności rządu cypryjskiego nadmienił, że w przypadku zagrożenia finansowego danego podmiotu bankowego należałoby w pierwszej kolejności zwrócić się do akcjonariuszy i posiadaczy jego obligacji, nie zaś do pieniędzy publicznych³³. Takie działanie byłoby zgodne, w opinii autora, z polityką konkurencji i w pełni wyrażałoby zasadę równego traktowania każdego podmiotu. Istotne w tym miejscu wydają się spostrzeżenia wiceprzewodniczące-

³⁰ European Banking Authority, *2011 EU-wide stress test aggregate report*, s. 8, <http://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/eu-wide-stress-testing/2011/results>.

³¹ W.M. Orłowski, *Kryzys a tendencje wzrostu gospodarczego na świecie*, [w:] *Globalny kryzys: początek czy koniec?*, red. J. Winiecki, Gdańsk 2009, s. 51–55.

³² Komisja Europejska, *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2012*, Luksemburg 2013, s. 8–11.

³³ The Huffington Post UK, *Jeroen Dijsselbloem says Cyprus is A 'template' for EU bailouts, sends markets tumbling*, http://www.huffingtonpost.co.uk/2013/03/25/jeroen-dijsselbloem-sends_n_2949358.html.

go Komisji Europejskiej, Joaquina Almunii, który dostrzega powstały problem złożoności zasad pomocy państwa i w związku z tym widzi potrzebę dokładniejszego wyjaśnienia pojęć z nią związanych, jak również potrzebę konsolidacji istniejących przepisów polityki konkurencji w celu zwiększenia jej przejrzystości³⁴.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, iż także w dzisiejszych czasach, po ponad 20 latach funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego istnieją realne zagrożenia naruszeń polityki konkurencji UE. W przypadku omawianej sytuacji polsko-czeskiej sprawę udało się rozwiązać na poziomie krajowym³⁵, bez konieczności rozpatrywania jej przez organy unijne, niemniej przykład ten stanowić może doskonałą ilustrację możliwych konsekwencji zaburzenia przez władze krajowe równowagi konkurencji na rynku unijnym. Jest to o tyle istotne, iż działania państw członkowskich w takich przypadkach zdają się niezauważalne, a mimo wszystko mogą się przyczynić do wypaczenia zasad wolnej konkurencji. Z kolei przykład finansowania podmiotów sektora bankowego pokazuje, iż pojawić się mogą sytuacje, które dla utrzymania stabilności na rynku wewnętrznym wymagają użycia nadzwyczajnych środków zaradczych w postaci interwencji państwa, pomimo iż takie działania prowadzą do znacznego naruszenia zasad polityki konkurencji.

Podsumowanie

Integracja gospodarcza na rynku unijnym jest procesem długotrwałym, ewoluującym i przynoszącym wymierne korzyści ekonomiczne. Istnienie rynku wewnętrznego w strukturach Unii Europejskiej, ukształtowanego na przestrzeni kilkunastu lat, służy przede wszystkim społecznej gospodarce rynkowej o wysokiej konkurencyjności, która zmierza do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego. Każdy kraj starający się o akcesję do UE powinien rozumieć i akceptować te założenia, jak również bezwarunkowo się do nich stosować. Polityka konkurencji UE, określająca ramy prawne funkcjonowania wolnej konkurencji, choć może być nieraz sprzeczna z interesem krajowym danego państwa członkowskiego, powinna być bezwzględnie respektowana. Pomimo wielu lat doświadczeń kraje Wspólnoty ciągle napotykały problemy, prowadzące w konsekwencji do zaburzenia zasad tej polityki. Współczesne przykłady pomocy państwa, dotyczące czy to bezpośredniego, czy też pośredniego wsparcia danych podmiotów gospodarczych stanowią najlepszy tego dowód. Do prawidłowego rozwoju rynku wewnętrznego niezbędne jest zatem stosowanie się do zasad tej polityki przez wszystkie kraje członkowskie. Tylko w ten sposób Unia Europejska ma szansę stać się obszarem

³⁴ Komisja Europejska, *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011* ..., s. 4.

³⁵ Zob. Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, *Polska żywność smakuje w Czeskich Budziejowicach*, http://praha.trade.gov.pl/pl/aktualnosci/article/a,39097,Polska_zywnosc_smakuje_w_Czeskich_Budziejowicach.html.

gospodarczym o wyższej konkurencyjności, a dzięki temu mogącym konkurować z największymi gospodarkami świata.

Bibliografia

- Akty prawne Unii Europejskiej, Eur-lex.europa.eu.
- Astley M., *EU warned over Polish 'industrial salt' food safety prosecutions*, <http://www.foodproductiondaily.com>.
- Balassa B., *The Theory of Economic Integration*, Homewood 1961.
- Ciamaga L. et al., *Unia Europejska*, Warszawa 2002.
- European Banking Authority, *2011 EU-wide stress test aggregate report*, <http://www.eba.europa.eu>.
- Gajewska E., Grzesiczak Ł., *Niedobre, bo polskie*, „Tygodnik Przegląd” 2013, nr 22.
- Główny Inspektorat Sanitarny, *Fakty i szczegóły Głównego Inspektora Sanitarnego dotyczące działań Inspekcji Sanitarnej w sprawie fałszowania żywności solą przemysłową*, <http://www.gis.gov.pl>.
- The Huffington Post UK, *Jeroen Dijsselbloem says Cyprus is A 'template' for EU bailouts, sends markets tumbling*, <http://www.huffingtonpost.co.uk>.
- Jůn D., *The Czech Republic investigates the impact of Poland's "saltgate"*, <http://www.radio.cz>.
- Kącki M., *Producenci w całym kraju dodawali do jedzenia susz trujący*, <http://wyborcza.pl/>.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2011*, Luksemburg 2012.
- Komisja Europejska, *Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2012*, Luksemburg 2013.
- Korbutowicz T., *Prawo Konkurencji w orzecznictwie sądu Wspólnot Europejskich*, Wrocław 1992.
- Kundera J., *Jednolity rynek europejski*, Kraków 2003.
- Ministerstwo Gospodarki, *Polsko-czeska wymiana handlowa — dane za 2011 rok*, <http://www.eksporter.gov.pl/>.
- Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, Hampshire 2010.
- Orłowski W.M., *Kryzys a tendencje wzrostu gospodarczego na świecie*, [w:] *Globalny kryzys: początek czy koniec?*, red. J. Winiecki, Gdańsk 2009.
- Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, *Polska żywność smakuje w Czeskich Budziejowicach*, <http://praha.trade.gov.pl>.
- Wydział Promocji Handlu i Inwestycji, *Wzrost importu polskiej żywności do Republiki Czeskiej w br. zatrzymał się*, <http://praha.trade.gov.pl>.
- Zombirt J., *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

The problems of the EU internal market in the light of competition policy

Summary

Economic integration in the European Union market is a long process, constantly evolving and bringing calculable economic benefits. Existence of the internal market in the EU structures, formed over several years, is conducive primarily to a social market economy with high competitiveness, aiming at full employment and social progress. Each country applying for accession to the EU should understand and accept these assumptions, as well as unconditionally adhere to them. The EU competition policy, defining the legal framework for free competition, although it may sometimes be contrary to the national interest of Member States, should be strictly respected. Despite many years of experience, EU countries still face problems which in consequence disrupt the functioning of the principles of this policy. Contemporary examples of state aid for either direct or indirect support of the economic entities are the best proof of this. For the proper development of the internal market it

is necessary for all the member states to adhere to the principles of this policy. Only in this way does the European Union stand a chance to become an area of greater economic competitiveness, and can thus compete with the biggest economies in the world.