

**MPRA**

Munich Personal RePEc Archive

**THE PRACTICE OF CARTEL  
ELIMINATION IN THE EUROPEAN  
UNION**

Prokop, Jacek

2012

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/67126/>  
MPRA Paper No. 67126, posted 08 Oct 2015 07:50 UTC

## **PRAKTYKA ZWALCZANIA KARTELI W UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>**

### **UWAGI WSTĘPNE**

Działania mające na celu zwalczanie karteli są specyficznym rodzajem przedsięwzięć antymonopolowych, które mają na celu zapewnienie swobodnej konkurencji na rynku. Kartele to niezależne przedsiębiorstwa, które wspólnie ustalają ceny, ograniczają poziom produkcji lub ustalają podział rynków, bądź klientów. Zamiast rywalizować pomiędzy sobą, uczestnicy kartelu ustalają sposoby działania, redukując lub eliminując bodźce do oferowania lepszych produktów po konkurencyjnych cenach. Ograniczenie lub całkowite wyeliminowanie konkurencji wpływa negatywnie na rentę konsumentów, a także jest niekorzystne dla innych przedsiębiorstw.

Konsumenci muszą płacić więcej za produkty gorszej jakości, a część z potencjalnych nabywców, którzy byliby w stanie pokryć koszty produkcji zrezygnuje z zakupów. Gdy dobra oferowane przez kartel stanowią półprodukt dla innych firm, to poniosą one wyższe koszty swojej działalności, co z kolei będzie miało dalsze niekorzystne konsekwencje dla sytuacji ogólnogospodarczej. W końcowym rozrachunku dochodzi do obniżenia dobrobytu ogólnospołecznego, co w teorii monopolu określa się jako czystą stratę społeczną (ang. *deadweight loss*), a kartelizacja rynków jest właśnie jednym ze sposobów ich monopolizacji.

Ze względu na swoją szkodliwość, kartele są nielegalne w Unii Europejskiej. Komisja Europejska (KE) poświęca wiele uwagi ich wykrywaniu oraz nakłada znaczne kary na uczestniczące w nich przedsiębiorstwa. W tabeli 1 przedstawiono liczbę karteli zidentyfikowanych i ukaranych przez Komisję Europejską w latach 2007-2010. Łącznie KE udowodniła w tym czasie 28 przypadków karteli, co oznacza, że średniorocznie w minionym okresie ukarano w UE 7 karteli.

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach działalności statutowej Kolegium Gospodarki Światowej SGH w Warszawie i został opublikowany w Zeszytach Naukowych Uniwersytetu Szczecińskiego Nr 750, Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja, Liberalizacja, Etyka, Nr 4, 2012, s. 23-30; [http://www.wzieu.pl/zn/750/ZN\\_750.pdf](http://www.wzieu.pl/zn/750/ZN_750.pdf).

**Tab. 1.****Liczba karteli ukaranych przez Komisję Europejską w latach 2007-2010**

<b>Lata</b>	<b>Liczba ukaranych karteli</b>
2007	8
2008	7
2009	6
2010	7
Łącznie	28

Źródło: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, 05.10.2011.

Warto porównać liczbę wykrytych w ostatnich latach karteli do liczby udowodnionych przez KE przypadków istnienia karteli we wcześniejszych okresach. W tabeli 2 przedstawiono liczbę wykrytych i ukaranych karteli w latach 1990-2010. Łatwo zauważyć, że o ile w latach 2000-2010 średniorocznie wydawano ponad 6 wyroków „skazujących”, to w latach 1990-tych karano średniorocznie zaledwie 2 kartele.

**Tab. 2.****Liczba karteli ukaranych przez Komisję Europejską w latach 1990-2010**

<b>Lata</b>	<b>Liczba ukaranych karteli</b>
1990-1994	11
1995-1999	10
2000-2004	30
2005-2010	40
Łącznie	91

Źródło: <http://ec.europa.eu/competition/statistics/statistics.pdf>, 05.10.2011.

Wraz ze wzrostem liczby wykrytych karteli, zwiększyła się jednocześnie wielkość wymierzonych przez KE kar. O ile w latach 1990-1999 łączna suma nałożonych kar wyniosła niewiele ponad 615 mln euro, to w latach 2000-2010 wynosiła ona prawie 15 mld euro. W tabeli 3 przedstawiono dokładne wielkości kar wymierzonych w poszczególnych okresach.

Tab. 3.

**Wielkość kar za zminy kartelowe wymierzonych w latach 1990-2010**

<b>Lata</b>	<b>Wielkość zasądzonych kar (w euro)</b>
1990-1994	344 282 550
1995-1999	270 963 500
2000-2004	3 159 760 710
2005-2006	2 207 276 950
2007	2 918 583 562,5
2008	2 268 948 900
2009	1 540 651 400
2010	2 868 676 432
<b>Łącznie</b>	<b>15 579 147 104,5</b>

Źródło: <http://ec.europa.eu/competition/statistics/statistics.pdf>, 05.10.2011.

Zwalczanie karteli nie jest łatwe, gdyż zwykle są one niejawne i wszelkie dowody ich istnienia są trudne do identyfikacji. Dlatego na uwagę zasługują zarówno uwarunkowania prawne działań nakierowanych na eliminację porozumień kartelowych, jak i praktyczne sposoby wykrywania nielegalnych zmnów przedsiębiorstw. W niniejszym artykule dokonano przeglądu powyższych aspektów ochrony konkurencji w Unii Europejskiej i podjęto próbę oceny jej skuteczności. W następnym punkcie dokonano przeglądu uregulowań prawnych w zakresie ochrony konkurencji, a w kolejnym – przeanalizowano główne narzędzia wykrywania karteli w UE. W ostatniej części sformułowano wnioski w zakresie zwalczania nielegalnych zmnów pomiędzy przedsiębiorstwami.

### **PRAWNA OCHRONA KONKURENCJI W UNII EUROPEJSKIEJ**

Ważnym czynnikiem – od samego początku wspierającym integrację gospodarczą państw Wspólnoty Europejskiej – jest ochrona konkurencji. W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (ang. *the Treaty establishing the European Community, TEC*) jednoznacznie stwierdzono, że rynek wewnętrzny Wspólnoty ma opierać się na „zasadzie otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Patrz Art. 4. ust. 1 i 2 *TEC* (lub obecnie Art. 119. ust. 1 i 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ang. *The Treaty on the functioning of the European Union, TFEU*).

Najważniejszym organem odpowiedzialnym za wdrażanie i egzekwowanie prawa w zakresie ochrony konkurencji jest Komisja Europejska, która może w pewnych sytuacjach przekazać swoje uprawnienia władzom państw członkowskich.

Zasadnicze uregulowania w zakresie ochrony konkurencji w UE zostały określone w artykułach 81-89 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (są to obecnie artykuły 101-109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Spośród tych zapisów prawnych szczególnie artykuły 81 i 82 *TEC* (tj. obecnie art. 101 i art. 102 *TFEU*) odnoszą się do porozumień kartelowych i można je nazwać „zakazem karteli”. Zgodnie z Art. 81 *TEC* zabronione są wszelkie porozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami, ich wspólne decyzje i działania, które mogą wpłynąć na handel pomiędzy krajami członkowskimi i których celem lub rezultatem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zniekształcenie konkurencji na wspólnym rynku.<sup>3</sup>

Warto zauważyć, że zgodnie z powyższym zapisem, zakazane są nie tylko porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji, ale również takie, które w rezultacie do tego prowadzą. Wynika stąd, że nawet, gdyby strony umowy nie zamierzały wpływać na konkurencję, ale faktyczny (obiektywny) skutek porozumienia byłby antykonkurencyjny, to tego typu umowy są nielegalne. Przy czym skutki mogą być natychmiastowe lub potencjalne, a zatem ich określenie będzie związane z dokładną analizą rynku.

Należy podkreślić, że zakaz zmów kartelowych dotyczy wyłącznie rynków krajów UE. Oznacza to, że porozumienia, których konsekwencje zakłócają konkurencję poza terytorium Unii nie są zakazane.<sup>4</sup>

W artykule 81 ust. 1 *TEC* wyliczono przykłady różnych form porozumień ograniczających konkurencję. Są to porozumienia przedsiębiorstw, które polegają na:

- a) ustalaniu cen sprzedaży, zakupu lub innych warunków kontraktowych,
- b) ograniczaniu wielkości produkcji lub inwestycji, bądź postępu technicznego,
- c) podziale rynków zbytu lub kontroli źródeł zaopatrzenia,
- d) różnicowaniu klauzul kontraktowych wobec różnych partnerów handlowych w identycznych warunkach biznesowych,
- e) zmuszaniu partnerów handlowych do przyjmowania w umowach dodatkowych zobowiązań, które nie mają nic wspólnego z zasadniczym przedmiotem tych umów.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Por. Artykuł 81 ust. 1 *TEC* (obecnie Art. 101 ust. 1 *TFEU*).

<sup>4</sup> Por. Bychowska M., *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję. Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz Komisji Europejskiej od 1 maja 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa 2004, s. 10.

<sup>5</sup> Por. Artykuł 81 ust. 1 *TEC*.

Powyższe formy nielegalnych porozumień, które zawarto w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską są oczywiście tylko wybranymi przykładami zachowań ograniczających konkurencję, więc nie wyczerpują wszystkich możliwych do pojawienia się rodzajów działań kartelowych. Zatem każde porozumienie pomiędzy przedsiębiorstwami należy rozpatrywać oddzielnie, biorąc pod uwagę konkretny kontekst obserwowanych zachowań podmiotów gospodarczych.<sup>6</sup>

W przypadku zidentyfikowania kartelu i udowodnienia jego funkcjonowania, KE może zakazać jego dalszej działalności oraz nałożyć kary pieniężne na uczestników. Ponadto, osoby poszkodowane w wyniku nielegalnego porozumienia mogą w konsekwencji wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi.<sup>7</sup> Należy podkreślić, że zgodnie ust. 2 Art. 81 *TEC*, porozumienia łamiące art. 81 są nieważne, a zatem ich strony nie mają możliwości egzekwowania umów tego typu.<sup>8</sup>

Zgodnie z prawem unijnym istnieje jednak możliwość zawierania pewnych umów ograniczających konkurencję, które mają pozytywny wpływ na gospodarkę. Przesłanki takiego „wyłączenia” zostały zawarte w art. 81 ust. 3 *TEC*. W szczególności stwierdza on legalność koordynacji działań pomiędzy przedsiębiorstwami, która „przyczynia się do polepszenia produkcji lub dystrybucji produktów, albo wspiera postęp techniczny i ekonomiczny”. Przy czym warunkiem legalności takich porozumień jest odpowiednie partycypowanie konsumentów w powstałych korzyściach, oraz aby ograniczenia konkurencji były zminimalizowane i nie eliminowały rywalizacji na zbyt dużej części danego rynku.<sup>9</sup>

## **NARZĘDZIA WYKRYWANIA KARTELI W UNII EUROPEJSKIEJ**

Główną rolę w wykrywaniu karteli przez KE odgrywa kontrola przeprowadzona w siedzibie firm podejrzanych o uczestnictwo w nielegalnych zмовach. Niespodziewana rewizja w biurach przedsiębiorstw jest jak do tej pory zdecydowanie najbardziej efektywnym i często jedynym sposobem uzyskania niezbędnych dowodów pozwalających ukarać uczestników kartelu. Zatem skuteczność wykrywania i karania za udział w zмовach kartelowych, w decydującym stopniu zależy od prawnych możliwości dokonania rewizji w podejrzanych przedsiębiorstwach. Takie prawo daje Rozporządzenie Nr 1/2003.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Por. Bychowska M., *Zakaz praktyk*, op.cit., s. 11-12.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> Por. Artykuł 81 ust. 2 *TEC*.

<sup>9</sup> Patrz Artykuł 81 ust. 3 *TEC*.

<sup>10</sup> Patrz Council Regulation No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty.

Wstępne informacje, na podstawie których Komisja podejmuje decyzję o dokonaniu rewizji w siedzibie firmy są często przekazywane przez niektórych uczestników kartelu w ramach programu łagodzenia kar (ang. *leniency policy*), ale mogą one również pochodzić z innych źródeł, takich jak np. doniesienia byłych pracowników firm uczestniczących w zмовie.<sup>11</sup>

W ostatnich latach program łagodzenia kar stanowił niezwykle istotne narzędzie wspomagające wykrywanie nielegalnych porozumień ograniczających konkurencję oraz karanie ich uczestników. W ramach tego programu stworzono bodźce dla uczestników karteli do przyznania się do udziału w zмовie i do dostarczenia dowodów istnienia nielegalnego porozumienia. Najistotniejszym czynnikiem jest zmniejszenie bądź całkowite zniwelowanie kar pieniężnych dla firm współpracujących z KE w postępowaniu wobec kartelu, których były uczestnikami. Jest to więc typowe zaostrenie znanego w ekonomii dylematu więźnia, które redukuje wzajemne zaufanie uczestników zмовy, przyczyniając się do wzrostu niestabilności porozumień kartelowych.

Oprócz wykorzystywania informacji uzyskanych w ramach programu łagodzenia kar, KE podejmuje własne analizy, mające na celu identyfikację porozumień ograniczających konkurencję na rynku. Zastosowanie ekonomicznej analizy gałęzi pozwala na wytypowanie rynków oraz przedsiębiorstw podejrzanych o zмовy kartelowe, co może być z kolei powodem przeprowadzenia rewizji. Powyższe działania KE z jednej strony przyczyniają się do wykrycia i ukarania uczestników karteli, a z drugiej – mają charakter prewencyjny, zniechęcający firmy do zawierania nielegalnych porozumień, ze względu na zwiększone prawdopodobieństwo poniesienia kary.

Ważną rolę w eliminowaniu karteli z rynku odgrywa Europejska Sieć Krajowych Urzędów Konkurencji (*European Competition Network of National Competition Authorities*). Stanowi ona platformę wymiany informacji pomiędzy Komisją Europejską i organami ochrony konkurencji poszczególnych krajów członkowskich. Jej zadaniem jest promowanie najlepszych praktyk w zakresie zachowania konkurencji na rynku. Współpraca w ramach Sieci pozwala na efektywną walkę ze zмовami kartelowymi szczególnie w przypadku przedsiębiorstw pochodzących z różnych krajów UE.<sup>12</sup>

Pomimo wcześniej wspomnianej aktywności Komisji w zakresie zastosowania analiz ekonomicznych, ich wykorzystanie do wykrywania i zwalczania karteli pozostaje nadal stosunkowo niewielkie. Należy zwrócić uwagę, że narzędzia oparte wyłącznie na wiedzy

---

<sup>11</sup> Por. <http://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html>, 5.10.2011.

<sup>12</sup> Patrz *EU competition Policy and the consumer*, European Commission 2004, s. 6.

ekonomicznej nie są wystarczającym dowodem, na podstawie którego sądy wydają wyroki w sprawie porozumień kartelowych. Niemniej jednak istnieją już metody analityczne wypracowane przez teorię ekonomii, które mogą przyczynić się do sprawniejszego wykrywania zmwów kartelowych oraz zapobiegania ich powstawaniu, i należałoby je dalej rozwijać.<sup>13</sup>

Sposoby wykrywania porozumień kartelowych można zasadniczo podzielić na metody strukturalne oraz behawioralne.

Metody strukturalne polegają na identyfikacji rynków, które posiadają cechy sprzyjające zmwom przedsiębiorstw. Przykładowo, zostało udowodnione, że prawdopodobieństwo powstania kartelu jest wyższe, gdy w danej gałęzi funkcjonuje niewielka liczba firm, a oferowany produkt jest jednorodny. Zatem jednym ze sposobów zdobywania dowodów na istnienie karteli może być badanie gałęzi, które charakteryzują się cechami ułatwiającymi powstawanie nielegalnych porozumień pomiędzy przedsiębiorstwami.<sup>14</sup>

Natomiast metody behawioralne koncentrują się na obserwacji wpływu kooperacji pomiędzy firmami na rynek. Podejrzenie o funkcjonowaniu porozumienia kartelowego może zostać sformułowane na podstawie oferowanych cen, wielkości podaży, albo innych działań podejmowanych przez firmy na rynku. Na przykład, Komisja Europejska rozpoczęła śledztwo w sprawie łamania prawa antymonopolowego na rynku stali nierdzewnej w wyniku zaobserwowania nagłego i trudnego do wyjaśnienia wzrostu cen.<sup>15</sup>

W praktyce zwalczania karteli w UE, ani metody strukturalne, ani behawioralne nie stanowią materiału dowodowego w procesie karania za zmwowy kartelowe, a mają jak dotąd jedynie charakter pomocniczy w postępowaniu przeciwko nielegalnym porozumieniom przedsiębiorstw.

## **PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

Najczęstszym sposobem wykrywania karteli i karania ich uczestników w Unii Europejskiej jest otrzymywanie przez Komisję Europejską wskazówek od informatorów i rewizje w biurach firm podejrzanych o udział w nielegalnych porozumieniach

---

<sup>13</sup> Por. Prokop J., *Economic Principles of Cartel Detection*, w: Selected Issues of Decision-Making by Economic Entities, Bernat T. (red.), University of Szczecin Microeconomics Department, Szczecin 2011, s. 145-156.

<sup>14</sup> Podejście tego rodzaju można znaleźć w Prokop J., *Problem kartelizacji gałęzi o strukturze oligopolistycznej*, w: Wybory konsumentów i przedsiębiorstw w teorii i praktyce, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s.146-155.

<sup>15</sup> Por. Levenstein M., Suslov V. Y. i Oswald L. J., *Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy*, *Anatitrust Law Journal*, vol. 71, 2004, s. 801-852.



ograniczających konkurencję. Niezwykle pomocny w tym zakresie jest program łagodzenia kar, który zwiększa bodźce przedsiębiorstw do zaniechania uczestnictwa w zмовach. Jednak nadmierne opieranie walki z kartelami na donosach sprawia, że rola organów ochrony konkurencji jest zbyt pasywna.

Polityka zwalczania karteli w Unii Europejskiej powinna w znacznie szerszym niż do tej pory stopniu wykorzystywać narzędzia analizy ekonomicznej. Obecnie istnieje już pewien dorobek w zakresie metod wykrywania i eliminacji nielegalnych zмов ograniczających konkurencję. Zarówno metody strukturalne, jak i behawioralne wymienione w niniejszym artykule mogą pozwolić Komisji Europejskiej oraz urządóm antymonopolowym poszczególnych krajów na skuteczniejszą ochronę konkurencji. Należałoby je bardziej bezpośrednio włączyć do systemu prawnego. Z pewnością jednak konieczne są dalsze pogłębione prace badawcze w tej dziedzinie oraz szersza współpraca prawników z ekonomistami specjalizującymi się w analizie rynków.<sup>16</sup>

## **BIBLIOGRAFIA**

Bychowska M., *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję. Kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta oraz Komisji Europejskiej od 1 maja 2004 r.*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Warszawa 2004.

Council Regulation No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rulet on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0001:en:NOT>, 5.10.2011.

*EU competition policy and the consumer*, European Commission 2004, [http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/publications/consumer_en.pdf)., 5.10.2011.

Friederiszick H. W. i Maier-Rigaud F. P., *The Role of Economics in Cartel Detection in Europe*, w Schmidtchen D., Albert M. i Voigt S. (red.), *Conferences on New Political Economy*, vol. 24, 2007, s. 179-196.

Levenstein M., Suslov V. Y. i Oswald L. J., *Contemporary International Cartels and Developing Countries: Economic Effects and Implications for Competition Policy*, *Anatitrust Law Journal*, vol. 71, 2004, s. 801-852.

Prokop J., *Problem kartelizacji gałęzi o strukturze oligopolistycznej*, w: *Wybory konsumentów i przedsiębiorstw w teorii i praktyce*, D. Kopycińska (red.), Katedra Mikroekonomii, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s.146-155.

Prokop J., *Economic Principles of Cartel Detection*, w: *Selected Issues of Decision-Making by Economic Entities*, T. Bernat (red.), University of Szczecin Microeconomics Department, Szczecin 2011, s. 145-156.

---

<sup>16</sup> Por. Friederiszick H. W. i Maier-Rigaud F. P., *The Role of Economics in Cartel Detection in Europe*, w Schmidtchen D., Albert M. i Voigt S. (red.), *Conferences on New Political Economy*, vol. 24, 2007, s. 179-196.

*The Treaty establishing the European Community, TEC*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>, 5.10.2011.

*The Treaty on the functioning of the European Union, TFEU*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>, 5.10.2011.

<http://ec.europa.eu/competition/cartels/leniency/leniency.html>, 5.10.2011.

<http://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics/statistics.pdf>, 5.10.2011.

## **„PRAKTYKA ZWALCZANIA KARTELI W UNII EUROPEJSKIEJ”**

### **STRESZCZENIE**

Celem niniejszego artykułu jest przegląd oraz ocena skuteczności metod wykrywania i eliminacji nielegalnych zmów przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Przedstawiono zasadnicze uregulowania prawne w zakresie ochrony konkurencji oraz przeanalizowano główne narzędzia wykrywania karteli w UE. Sformułowano postulat konieczności szerszego niż do tej pory wykorzystywania analizy ekonomicznej do zwalczania tego typu porozumień.

**Słowa kluczowe:** wykrywanie karteli, zmowy, polityka ochrony konkurencji

## **„THE PRACTICE OF CARTEL ELIMINATION IN THE EUROPEAN UNION”**

### **SUMMARY**

The objective of this paper is to overview the methods of detection and elimination of illegal collusions among firms in the European Union and to evaluate the effectiveness of these methods. The main legal regulations regarding competition were presented, and the key tools of cartel detection in the EU were analysed. The need for a greater application of economic analysis to fight cartels was formulated.

**Keywords:** cartel detection, collusion, competition policy, antitrust

### **O autorze:**

prof. nadzw. dr hab. Jacek Prokop  
Katedra Ekonomii II  
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie  
Al. Niepodległości 162  
02-554 Warszawa  
e-mail: [jproko@sgh.waw.pl](mailto:jproko@sgh.waw.pl)