

## Aktualne problemy regulacji prokonkurencyjnej i prokonsumenckiej w sektorach infrastrukturalnych. Panel Regulatorów

Gala wręczenia Nagrody CARS (regulacyjnej)  
Warszawa, 16 lipca 2015 r.

W dniu 16 lipca 2015 r. w ramach drugiej części uroczystości wręczenia pierwszej regulacyjnej Nagrody CARS 2015 w Centrum Konferencyjnym UOKiK odbył się Panel Regulatorów dotyczący *aktualnych problemów regulacji prokonkurencyjnej i prokonsumenckiej w sektorach infrastrukturalnych*. W dyskusji wzięli udział: Adam Jasser (Prezes UOKiK), Krzysztof Dyl (Prezes UTK), Tomasz Bator (Dyrektor Departamentu Strategii i Analiz Rynku Telekomunikacyjnego UKE), Sylwia Ciszewska (Zastępca Dyrektora Departamentu Lotnisk ULC), Adam Dobrowolski (Dyrektor Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła URE). Moderatorem panelu regulacyjnego był prof. dr hab. Stanisław Piątek.

Otwierając Panel Regulacyjny, prof. Piątek przedstawił kilka kwestii będących polem do dyskusji dla zgromadzonych przedstawicieli organów regulacyjnych oraz organu ochrony konkurencji. Pierwsza kwestia dotyczyła wielości organów administracji publicznej odpowiedzialnych za rozwój konkurencji i ochronę konsumentów w sektorach infrastrukturalnych oraz pytania, czy ów model jest modelem prawidłowym. Drugi z poruszanych problemów dotyczył współdziałania regulatorów na rzecz wzmocnienia konkurencji. Kolejna kwestia poruszała zagadnienia związane z funkcjonowaniem ogólnej oraz sektorowej ochrony konsumenta. Ostatnie zagadnienie objęło rozważania dotyczące ochrony konkurencji a ochrony konsumentów oraz problemów związanych z realizowaniem polityki prokonsumenckiej w kontekście sektorowym.

Jako pierwszy głos zabrał Prezes UTK Krzysztof Dyl, który zaczął od kwestii związanych ze współpracą z innymi sektorami. Prezes Dyl w pierwszym rzędzie wskazał na stworzenie platformy współpracy wraz z innymi partnerami, także w kontekście nowych inwestycji. W przypadku sektora kolejowego chodzi tu m.in. o współpracę z zarządcami sieci oraz z sektorem telekomunikacyjnym (np. w kwestii pracy nad memorandum dot. kradzieży infrastruktury). Prezes Dyl podkreślił jednak, że pożądanym jest również nawiązanie relacji z innymi regulatorami. Przedstawił również wyniki badania przeprowadzonej wśród regulatorów kolejowych dotyczących zapytania o łączenie więcej niż jednej funkcji, z którego wynika, że aż 11 regulatorów zajmuje więcej niż jedną (np. drogownictwo). Prezes Dyl wskazał przy tym, że takie łączenie może pomóc w kwestiach związanych z polityką konsumencką, także tych dotyczących bezpieczeństwa pasażerów. W ramach działań poświadczonych, zdaniem Prezesa UTK należą zwiększenie niezależności regulatora oraz kwestie związane ze zwiększeniem budżetu, a także dostarczenie narzędzi, które pomogłyby lepiej dopasować się do rzeczywistości rynkowej.

Innym problemem, na który zwrócił uwagę Prezes Dyl, jest konkurencja międzygałęziowa. Możliwe jest tu powstanie różnych zagrożeń jak chociażby konkurowanie kosztem bezpieczeństwa,

nawet jeśli mieszczą się one w granicach prawa. W tym sprawach, konieczne jest precyzyjne, punktowe oddziaływanie na rynek.

Kolejnym prelegentem był pan Tomasz Bator, Dyrektor Departamentu Strategii i Analiz Rynku Telekomunikacyjnego UKE. Odnosząc się do postawionych tematów, wskazał przede wszystkim, iż model podziału zadań, jakie realizują regulatorzy jest obecny w całej UE. Podobnie jak w przypadku UTK, UKE również współpracuje z innymi organami regulacyjnymi w państwach członkowskich. Dyrektor Bator wskazał też na pewną tendencję łączenia kompetencji regulatorów sektorowych, także z kompetencjami organów antymonopolowych oraz rozważył zasadność takich procesów. Jego zdaniem, obecny model jest modelem dobrym, zaś odnosząc się do działań UKE wskazał na pola współpracy z innymi polskimi regulatorami. Jeśli chodzi o współpracę z polskim organem ochrony konkurencji, skupia się ona na trzech obszarach: analizie rynków właściwych, ochronie konsumentów oraz gospodarce widmem. Dyrektor Bator ocenił współpracę jako intensywną, wskazując też na znaczną inicjatywę UKE. Stwierdził też, że istotnym celem stojącym przed sektorem telekomunikacyjnym są inwestycje w infrastrukturę telekomunikacyjną oraz oddanie pewnej przestrzeni dla działań w tym zakresie.

Jako następna wystąpiła Pani Sylwia Ciszewska, Zastępca Dyrektora Departamentu Lotnisk ULC. Rozpoczęła ona swoje wystąpienie od przybliżenia współpracy z innymi urzędami. Odnosząc się do współpracy z UOKiK, Dyrektor Ciszewska wskazała przede wszystkim na kwestie związane z pomocą publiczną. Nawiązała też do kooperacji z innymi organami regulacyjnymi w kontekście przyszłej implementacji dyrektywy dot. ochrony infrastruktury krytycznej. Wskazała również na znaczenie kwestii bezpieczeństwa oraz regulacji ekonomicznych, a także na rozwiązania przyjęte w innych państwach członkowskich UE i rozwój rynku, który determinowany jest nie tylko działalnością legislacyjną, ale również działaniami regulatorów. Dyrektor Ciszewska stwierdziła, że to rynek determinuje działania regulatorów – im bardziej rozwinięty i dojrzały rynek, tym mniej jest regulacji, którą zastępować zaczyna deregulacja. Dobra współpraca podmiotów na rynku przekłada się na wolną konkurencję, a w konsekwencji na ochronę praw konsumentów. Podkreśliła też, że priorytetowe działania na rzecz konsumenta dotyczą kwestii bezpieczeństwa. Odnosząc się do konkurencji w wymiarze międzynarodowym, prelegentka stwierdziła, że zapewnienie równej konkurencji musi mieć podbudowę nie tylko w swobodzie świadczenia usług. Zdaniem przedstawicieli ULC będzie ona równa tylko wtedy, gdy wymogi dotyczące bezpieczeństwa będą równe w zakresie państw, które dopuszczamy na nasz rynek. Dyrektor Ciszewska odniosła się również do kwestii związanych z polityką konsumencką w przypadku przewoźników niskotaryfowych.

Z kolei głos zabrał pan Adam Dobrowolski, Dyrektor Departamentu Rynków Energii Elektrycznej i Ciepła URE, który w pierwszej kolejności podkreślił fakt wzmocnienia Prezesa URE pod względem niezależności prawnej. Bolączką regulatora pozostaje jednak okrojony budżet, który ogranicza część działań i inicjatyw URE. Nawiązując do współpracy z innymi regulatorami, przedstawiciel URE wskazał na przenikające się regulacje *ex post* oraz *ex ante*, a także na działania podejmowane wraz z organem antymonopolowym, z którym współpraca jest niewątpliwie najszersza i bardzo owocna. Dyrektor Dobrowolski podkreślił również istotną rolę kooperacji organów regulacyjnych w wypracowaniu najlepszych rozwiązań dla konsumentów. Wskazał także na pewne aspekty tzw. miękkiej regulacji prowadzonej przez URE – próby oddziaływania poprzez edukację nie tylko dla

konsumentów, ale również przedsiębiorców, którzy wykonują pewne zadania oraz otwarcie urzędu na wszystkich interesariuszy.

Analizując zakres działań urzędów regulacyjnych oraz antymonopolowego, zdaniem Dyrektora Dobrowolskiego UOKiK ma trochę inny i niewątpliwie szerszy sposób patrzenia na pewne zagadnienia. URE jako regulator posiada nieco słabsze narzędzia (np. cofnięcie koncesji) i są one w pewien sposób ograniczone. Przedstawiciel URE podał tu przykład rynku energii elektrycznej oraz ofert skierowanych do konsumentów.

Jako ostatni wystąpił w Panelu Prezes UOKiK Pan Adam Jasser, który w pierwszym rzędzie podkreślił, że regulatorzy chronią bardzo różne wartości i są w bardzo konkretny sposób związani z jakąś polityką państwa, pomimo oczywiście niezależnego działania. W porównaniu z nimi, urząd antymonopolowy strzeże konkurencji. Może jednak zdarzyć się, że w wyniku realizacji jakiejś polityki (np. bezpieczeństwa), konkurencja nie będzie stanowić priorytetu. Konsekwencje takiej sytuacji mogą być bardzo różne, może bowiem wystąpić przypadek konfliktu wartości przy realizacji celów. Urząd antymonopolowy powinien jednak chronić konkurencję i wolny rynek i w przypadku powstania konfliktu, powinien poinformować o możliwych konsekwencjach i kosztach takich działań. Odnosząc się do możliwości łączenia regulatorów, Prezes Jasser stwierdził, iż obniżka kosztów jest jedynie iluzoryczna.

Argumentem przeciwko łączeniu jest zdaniem Prezesa UOKiK pewne mieszanie ról. Nadto, przy realizacji konkretnej polityki państwa może powstać swego rodzaju dylemat, które rozwiązanie należy przyjąć. W końcu, ważne jest zachowanie nadrzędnej funkcji urzędu antymonopolowego, jakim jest ochrona konkurencji i konsumentów. Konkludując ten wątek, Prezes Jasser wskazał na przykład brytyjski, gdzie stworzono sieć ochrony konkurencji oraz na istniejący tam system wymiany informacji. W zakresie prawa ochrony konsumentów podkreślił zaś, że jest ono obecnie dodatkowym narzędziem ochrony konkurencji.

Po wystąpieniach panelistów jako pierwszy głos zabrał prof. Tadeusz Skoczny, który podzielił się swoimi refleksjami płynącymi z dyskusji. Dyrektor CARS zauważył, że każdy regulator posiada własne wzorce normatywne oraz narzędzia i co do zasady nie ma tutaj konfliktu. Na przestrzeni lat problemy, przed którymi stają organy, także ulegają zmianom. Być może konieczne jest jednak zastanowienie się, czy to co stanowiło wcześniej problemy sektorowe (np. dostęp do sieci), nie ustępuje obecnie refleksjom dotyczącym tego, co powinno być przedmiotem regulacji. Jak wskazał prof. Skoczny, słuszny jest wniosek budowy sieci organów, które mają za zadanie m.in. ochronę i tworzenie konkurencji. Jednocześnie, zauważył, że pewną przeszkodę może stanowić tutaj obawa przed instytucjonalizacją. W odniesieniu do argumentu niskich budżetów organów regulacyjnych Dyrektor CARS podkreślił, że być może należy realizować cele regulacyjne, które założone zostały przez ustawodawcę, ale należy też myśleć o deregulacji oraz o samoregulacji rynków. Wskazał także na kwestie związane z negocjacyjnym stosowaniem prawa, które mogą stać się jednym z narzędzi dialogu z przedsiębiorcami.

Nawiązując do wystąpienia przedmówcy Prezes Jasser stwierdził, że aby samoregulacja zadziałała, istnieć muszą dostatecznie silne narzędzia po stronie regulatorów oraz organu antymonopolowego, żeby motywacja do samoregulacji była silna. W oparciu o praktykę UOKiK zauważyć można bowiem, że samoregulacja zawodzi tam, gdzie branże są w stanie same tworzyć pewne narzędzia kształtowania stosunków (np. arbitraż). Jeśli jednak istnieje silna determinacja

regulatora i urzędów antykonkurencyjnych, wzrasta także motywacja do samoregulacji. Prezes Jasser odniósł się również do kwestii spójności działań *ex ante* oraz *ex post* oraz podkreślił walory ewentualnego przyszłego powstania sieci organów.

Następnie głos zabrał pan Marcin Kruszka (SGH), który zapytał o realizację nadrzędnego celu UOKiK w postaci zwiększania konkurencji w kontekście polityki innych urzędów antymonopolowych, dla których priorytetem była ochrona istniejącej konkurencji. W odpowiedzi, Prezes Jasser stwierdził, że wszystko zależy od sytuacji rynkowej oraz drobiazgowej analizy ekonomicznej. Konkurencja stanowi zaś narzędzie m.in. do zwiększenia dobrobytu czy powstania innowacji. Jako ostatni głos zabrał pan Mariusz Wiatrowski (Prezes Zarządu Związków Regionalnych Portów Lotniczych), który poczynił szereg uwag związanych z problemami występującymi na rynku usług lotniczych.

### **Ilona Szwedziak-Bork**

doktorantka w Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego  
Wydziału Zarządzania UW