



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 33 (1781), 11 marca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy unijnej kontroli koncentracji przedsiębiorstw po decyzji Komisji Europejskiej w sprawie Siemens–Alstom

Szymon Zaręba

Decyzja Komisji Europejskiej (KE) zakazująca Siemensowi przejęcia Alstomu została odebrana przez rządy Niemiec i Francji jako cios w ich plany utworzenia „europejskiego czempiona” w sektorze kolejowym. Oba państwa zadeklarowały, że będą dążyć do zmiany unijnych reguł konkurencji stojących na przeszkodzie tego typu transakcjom. W świetle tradycyjnego podejścia do ochrony konkurencji realizacja większości zapowiedzi pociągnęłaby za sobą negatywne skutki dla unijnej gospodarki, a pośrednio dla polskich przedsiębiorstw i konsumentów.

Sprawa Siemens–Alstom. W czerwcu 2018 r. niemiecka spółka Siemens zadeklarowała Komisji Europejskiej zamiar przejęcia francuskiego koncernu Alstom, zgodnie z wymogami unijnego rozporządzenia 139/2004 dotyczącego kontroli koncentracji przedsiębiorstw (łączenia się i przejmowania spółek). KE stwierdziła, że transakcja grozi zniknięciem jednego z dwóch głównych konkurentów na europejskich rynkach produkcji pociągów dużych prędkości i systemów sygnalizacyjnych dla kolei i metra. Nowy podmiot byłby drugą co do wielkości przychodów po chińskiej CRRC tego typu spółką na świecie i faktycznym monopolistą w UE. W październiku 2018 r. KE zażądała od Siemensu i Alstomu wyeliminowania zagrożeń dla konkurencji. Zaproponowany pakiet zmian był jednak niewystarczający w opinii KE, konkurentów i urzędów ochrony konkurencji w Belgii, Holandii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, które skierowały do KE list w sprawie. Sprzeciwił się też rząd w Niemczech.

Rządy Niemiec i Francji wywarły presję na akceptację transakcji, która w planach ich liderów miała doprowadzić do stworzenia kolejowego odpowiednika Airbusa i świadczyć o intensywności współpracy obu krajów. Kanclerz Angela Merkel, prezydent Emmanuel Macron, ministrowie gospodarki Francji i Niemiec Bruno Le Maire i Peter Altmaier, szefowa niemieckiej CDU Annegret Kramp-Karrenbauer oraz kandydat niemieckich chadeków na przewodniczącego KE Manfred Weber krytykowali stanowisko KE i unijne prawo konkurencji jako przeszkodę dla kreowania „europejskich czempionów” zdolnych do skutecznego konkurowania na globalnym rynku. W ostatnich latach unijne prawo uniemożliwiło już realizację podobnych planów kilku innych niemieckich spółek, m.in. HeidelbergCement, Lufthansy i Deutsche Börse. Mimo to KE oparła się presji i 6 lutego 2019 r. wydała decyzję zakazującą przejęcia. W obliczu wysokich kar finansowych spółki zrezygnowały z transakcji.

Ocena propozycji niemiecko-francuskiej. 19 lutego br. w Berlinie ministrowie Le Maire i Altmaier ogłosili „francusko-niemiecki manifest w sprawie europejskiej polityki przemysłowej na miarę XXI w.” – program zmian mających ich zdaniem zapobiec upadkowi europejskiego przemysłu. W zakresie koncentracji przedsiębiorstw przewiduje on zmianę rozporządzenia 139/2004 i wytycznych KE w celu rozluźnienia kryteriów oceny długoterminowego wpływu transakcji na konkurencję na rynkach światowych i przyznania KE w tej sferze „większej elastyczności”. Dodatkowo postuluje, by Radzie UE stworzyć możliwość uchylania decyzji KE blokujących duże transakcje. Wzywa także do większego uwzględniania przy analizie koncentracji faktu kontrolowania lub subsydiowania podmiotów biorących w nich udział przez państwa.

Wzmianki o długoterminowości, światowych rynkach i elastyczności sugerują chęć stworzenia Komisji furtki do akceptacji koncentracji, które dotąd uważała za grożące zakłóceniem konkurencji w UE, pod pretekstem przyszłych potencjalnych wejść na unijny rynek konkurentów z Chin czy USA. Na takie względy powoływały się Siemens i Alstom, wskazując chińską CRRC. Jednak z ustaleń KE wynikało, że ta spółka nigdy nie brała udziału w przetargach w UE na dostawy systemów sygnalizacyjnych i kolei dużych prędkości oraz że to mało prawdopodobne w przyszłości. Na wypadek oporu KE manifest postuluje stworzenie Radzie UE możliwości uchylania (jak można przypuszczać, większością kwalifikowaną) decyzji blokujących koncentracje. Pozwalałoby to czynić wyjątki dla pojedynczych największych spółek. Dzięki liczbie głosów w Radzie Francja i Niemcy miałyby tu większe szanse. Inne podmioty pozostałyby skrupowane standardowymi regułami. Obie propozycje są sprzeczne z utrwaloną koncepcją ochrony konkurencji w UE, która zakłada, że ograniczenie liczby dużych konkurentów prowadzi do spadku innowacyjności, jakości produktów i wyższych cen dla klientów. Wśród ekonomistów toczy się jednak dyskusja, czy to podejście nie wymaga rewizji.

Przychylnie można ocenić ostatni postulat. Subsydia w nieuzasadniony sposób zwiększają siłę rynkową jednych podmiotów kosztem innych, zakłócając konkurencję. W UE ich przyznawanie zasadniczo uniemożliwiają przepisy dotyczące pomocy państwa, ale w państwach trzecich zwykle takich nie ma. Dlatego subsydiowanie spółek dążących do fuzji lub przejęć w UE powinno być uwzględniane przy wydawaniu decyzji przez KE. Z kolei kontrola nad spółką ze strony państwa trzeciego, np. Rosji czy Chin, może rodzić zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, zwłaszcza w sektorach strategicznych. Ten problem chciały rozwiązać m.in. Niemcy i Francja, tworząc rozwiązania pozwalające rządowi blokować problematyczne transakcje. W tym roku w UE spodziewane jest przyjęcie rozporządzenia, które przyzna KE ograniczone uprawnienia w zakresie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Pozostawi ono jednak poszczególnym członkom UE ostateczną decyzję co do zgody na koncentrację z udziałem podmiotów spoza UE. Naciskały na to mniejsze państwa jak Cypr, Grecja, Malta czy Portugalia.

Wnioski i rekomendacje. Konkretyzacji propozycji zmian przez Francję i Niemcy należy spodziewać się w następnej kadencji Parlamentu Europejskiego i KE, prób finalizacji zaś – podczas niemieckiej prezydencji w Radzie w drugiej połowie 2020 r. Bieg wypadków mogą jednak przyspieszyć ewentualne kolejne zakazy koncentracji dla spółek z obu państw. W tym kontekście wskazuje się np. zgłoszone KE utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa w sektorze stalowym – drugiego co do wielkości w UE po ArcelorMittal – przez niemiecką ThyssenKrupp z indyjskim koncernem Tata. Decyzja KE w tej sprawie jest spodziewana w kwietniu 2019 r.

Jako że w kwestiach prawa konkurencji Komisja ma wyłączność inicjatywy legislacyjnej, na ewentualny projekt zmiany rozporządzenia 139/2004 duży wpływ będą miały osoby komisarza ds. konkurencji i przewodniczącego KE (na to stanowisko kandydują m.in. Weber i obecna komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager, odpowiedzialna za wydanie decyzji w sprawie Siemens–Alstom). Od ostatecznego kształtu projektu zależy, czy do nowelizacji byłaby konieczna jednomyslność w Radzie UE, zastosowana przy uchwaleniu rozporządzenia w 2004 r., czy mniej prawdopodobna większość kwalifikowana.

Idea europejskich czempionów tylko pozornie koresponduje z rządowym Planem na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, postulującym m.in. tworzenie polskich czempionów zdolnych do skutecznego konkurowania na światowych rynkach. Inaczej niż w przypadku czempionów krajowych tworzenie spółek o pozycji dominującej w skali UE byłoby zagrożeniem dla konkurencji w całej Unii. Nie jest jasne, czy zrównoważyłyby je korzyści dla gospodarki wynikające z ekspansji na rynki pozaeuropejskie. By skuteczniej konkurować na świecie, wielkie spółki europejskie powinny raczej tworzyć wspólne przedsiębiorstwa (*joint ventures*) w celu koordynacji produkcji i sprzedaży na rynkach poza UE, czemu KE się nie sprzeciwia. Poluzowanie obecnych zasad nie leży w interesie Polski także z powodu relatywnie niższych obrotów i udziałów rynkowych głównych polskich spółek. W porównaniu z tymi z Francji i Niemiec ich fuzje i przejęcia mogą obecnie podlegać zablokowaniu przez KE tylko w zupełnie wyjątkowych przypadkach. Jednocześnie powstanie koncernów z silną pozycją dominującą w skali UE mogłoby w przyszłości skutecznie utrudnić podmiotom z Polski ekspansję lub umocnienie się na rynku UE.

Pożądaną dla UE i Polski byłoby natomiast ograniczenie możliwości dokonywania przejęć i fuzji przez spółki kontrolowane lub subsydiowane przez państwa spoza UE, którym zajęto się na razie w wąskim zakresie. Dodatkowo w celu ochrony innowacyjności w UE można rozważyć wysunięcie propozycji zmiany podejścia do tzw. zabójczych przejęć (*killer acquisitions*) w branżach takich jak IT, sztuczna inteligencja i robotyka. Z przyczyn formalnych często nie podlegają one obecnie kontroli. Ten postulat może być jednak trudny do zaakceptowania dla Irlandii, Niemiec czy Francji, w których siedziby mają liczne spółki dokonujące takich przejęć.