

Grzegorz Materna*

Klauzule o zakazie konkurencji jako bariera rozwoju alternatywnych kanałów rezerwacji taksówek w świetle decyzji *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* z 27 czerwca 2018 r. (sprawa I801B, *Taxi – Milano*)

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Skarga Mytaxi i postępowanie antymonopolowe AGCM
- III. Decyzja w sprawie I801B (Taxi – Milano)
 1. Rozstrzygnięcie
 2. Skarżone praktyki korporacji taksówkarskich
 3. Ograniczenie konkurencji
- IV. Komentarz

Streszczenie

Artykuł stanowi omówienie decyzji włoskiego organu ochrony konkurencji dotyczącej relacji wertykalnych między mediolańskimi korporacjami taksówkarskimi a zrzeszonymi w nich kierowcami. W decyzji uznano, że obowiązujące taksówkarzy klauzule o zakazie konkurencji mogą wywierać efekt zamknięcia dostępu do rynku przedsiębiorcom, którzy, wykorzystując nowe technologie, tworzą alternatywę wobec zasiedziałyh korporacji radio taxi. Zakwalifikowanie tych klauzul jako antykonkurencyjnych uzasadnione zostało kontekstem gospodarczym i rynkowym, w jakim były stosowane, a przede wszystkim faktem związania nimi niemal wszystkich działających w Mediolanie taksówkarzy. Na innym rynku, w innych warunkach gospodarczych i prawnych efekt antymonopolowej analizy klauzul o zakazie konkurencji w relacjach taksówkarz – korporacja taksówkarska może być zatem odmienny.

Słowa kluczowe: usługi transportu taksówkowego; porozumienia wertykalne; zakaz konkurencji; nowe technologie.

JEL: K21

* Doktor habilitowany nauk prawnych; profesor INP PAN, senior lawyer w Kancelarii Hansberry-Tomkiel, e-mail: g.materna@hansberrytomkiel.com.

I. Wprowadzenie

Włoski organ ochrony konkurencji i konsumentów (*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*; dalej: AGCM) wydał w dniu 27 czerwca 2018 r. decyzje w dwóch bliźniaczych sprawach, dotyczące stosowania porozumień ograniczających konkurencję na rynkach przewozów osób przez lokalne korporacje taksówkarskie. Z perspektywy polskiego czytelnika sam fakt stwierdzenia antykonkurencyjnych praktyk korporacji taksówkarskich nie jest *novum*. Naruszenia reguł konkurencji przez korporacje były wielokrotnie identyfikowane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przy czym na ogół dotyczyły ustalania cen za usługi przewozu osób taksówką¹. Warto jednak przybliżyć decyzje AGCM. Dotyczą bowiem nie tyle uzgadniania przez korporacje taksówkarskie warunków ofert kierowanych do finalnego odbiorcy, ile utrudniania przez zasiedziałe korporacje taksówkarskie zaistnienia na rynku konkurentowi nowej generacji, działającemu na rynku usług transportu osobowego w oparciu o aplikacje mobilne. Tym sposobem decyzje włoskiego organu ochrony konkurencji mają ścisły związek z tematem przewodnim tego numeru iKAR-a, którym jest stosowanie prawa konkurencji w sferze gospodarki cyfrowej.

Przywoływane tu decyzje AGCM dotyczyły ograniczeń konkurencji na dwóch lokalnych rynkach rezerwacji usług transportu osób (określanych jako: **rynkı odbioru i rozdziału zleceń na usługi taksówkowe**) przez zasiedziałe przedsiębiorstwa taksówkarskie. Pierwsza z decyzji (w sprawie nr I801A²) dotyczyła rynku obejmującego geograficznie obszar Rzymu. Konkurencję miały na tym terenie ograniczać korporacje: Radiotaxi 3570, Pronto Taxi 6645 i Samarcanda. Z kolei decyzja w sprawie nr I801B³ dotyczyła rynku na obszarze Mediolanu, na którym konkurencję – według ustaleń AGCM – ograniczyły korporacje Taxiblu, Yellow Tax i Autoradiotassı. Pomimo różnic co do szczegółów stanu faktycznego, w tym co do adresatów decyzji, w każdej ze spraw pozostaje tożsamy rodzaj zakwestionowanych praktyk korporacji taksówkarskich, a także najistotniejsze z punktu widzenia antymonopolowej oceny sprawy ustalone okoliczności faktyczne. Tożsame są też argumentacja prawna AGCM i charakter rozstrzygnięcia. Z tych względów obie sprawy zostaną zaprezentowane na przykładzie jednej z nich: sprawy nr I801B dotyczącej lokalnego rynku obejmującego obszar Mediolanu.

II. Skarga Mytaxi i postępowanie antymonopolowe AGCM

Omawiana decyzja została wydana w wyniku postępowania dotyczącego trzech przedsiębiorstw taksówkowych: Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa, Yellow Tax Multiservice S.r.l., Autoradiotassı Società Cooperativa (dalej: Korporacje, zob. decyzja, pkt 4–6).

Podstawą podjęcia sprawy przez AGCM było zawiadomienie Mytaxi Italia S.r.l. (dalej: Mytaxi), włoskiej spółki należącej do grupy kapitałowej oferującej w wielu krajach europejskich i w niektórych miastach USA aplikację rezerwacji usług transportu osób. Grupa, która od 2014 r. należy do koncernu motoryzacyjnego Daimler AG, powstała i rozwija się jako alternatywa dla tradycyjnego modelu rezerwacji taksówek na terenie miast (decyzja, pkt 2–3). Taksówkarze współpracują z Mytaxi, korzystając ze specjalnej aplikacji, w zamian za określoną procentowo prowizję od

¹ Np. dec. Prezesa UOKiK nr RŁO-60/2012 z 31.12.2012 r., nr RBG-29/2012 z 26.11.2012 r., nr RWR-7/2012 z 16.03.2012 r.; nr RWA-34/2011 z 30.12.2011 r.

² <http://www.agcm.it/concorrenza/concorrenza-delibere/open/41256297003874BD/264D4B0ED3B221FFC12582C6004BBF4E.html>

³ <http://www.agcm.it/concorrenza/concorrenza-delibere/open/41256297003874BD/7436F4D2B5F39181C12582C6004BBF50.html>

każdego zrealizowanego kursu (decyzja, pkt 54–58). Mytaxi ma charakter platformy otwartej, nie wymaga od taksówkarza deklarowania wyłączności (decyzja, pkt 80).

Mytaxi zakwestionowało klauzule o zakazie konkurencji wiążące taksówkarzy z Korporacją, w ramach której świadczą oni usługi przewozów osób. Mytaxi podniosło, że klauzule te mogą utrudnić rozwój instrumentów rezerwacji transportu osób alternatywnych wobec central radio-taxi, takich jak aplikacja Mytaxi lub funkcjonujący we Włoszech tzw. jednolity numer miejski (*numero unico comunale*), prowadzony przez władze gminne środek rezerwacji kursów u wszystkich taksówkarzy, niezależnie od przynależności korporacyjnej⁴. W efekcie można te klauzule uznać za środki zapobiegające lub utrudniające wejście nowych operatorów na rynek odbioru i rozdziału zleceń na usługi taksówkowe (decyzja, pkt 2–3).

Postępowanie zostało wszczęte w styczniu 2017 r. W jego toku Korporacje złożyły **zobowiązania** podjęcia działań w celu zaprzestania kwestionowanych przez organ praktyk, w zakresie prawa taksówkarzy do wypowiedzenia umów z Korporacjami i w zakresie korzystania przez nich z jednolitego numeru miejskiego (decyzja, pkt 9).

Zobowiązania Korporacji zostały odrzucone przez AGCM, który nie wykazał tym samym gotowości do „polubownego” zakończenia sprawy. Uzasadniając to, organ antymonopolowy wyjaśnił, że uznaje za zasadne osądzenie zgodności z prawem kwestionowanych praktyk z uwagi na potencjalne wywieranie istotnego wpływu na możliwość podejmowania działalności przez nowych konkurentów i na kształtowanie się struktury rynków rezerwacji usług taksówkowych. Niezależnie od tego odmowę przyjęcia zobowiązań organ umotywował ich oczywistą niewystarczalnością do usunięcia zidentyfikowanych zagrożeń konkurencji (decyzja, pkt 10).

III. Decyzja w sprawie I801B (*Taxi – Milano*)

1. Rozstrzygnięcie

W wyniku przeprowadzonego postępowania włoski organ ochrony konkurencji stwierdził, że Korporacje organizujące przewozy taksówkowe w Mediolanie zawarły porozumienia ograniczające konkurencję, formułując w aktach regulujących stosunki między nimi a taksówkarzami klauzule zakazujące konkurowania, które w warunkach danego rynku mogą wywoływać skutki ograniczające konkurencję, uniemożliwiając lub utrudniając wejście nowych podmiotów na rynek właściwy w sprawie – rynek odbioru i rozdziału zleceń na usługi taksówkowe na obszarze Mediolanu.

AGCM zobowiązał Korporacje do wyeliminowania stwierdzonego naruszenia i zaniechania w przyszłości angażowania się w praktyki podobne do stwierdzonej. Ponadto adresaci decyzji zostali zobowiązani do tego, aby przedstawić AGCM sprawozdanie co do konkretnych kroków podjętych w celu wykonania decyzji.

Na żadną z Korporacji nie nałożono sankcji finansowych (kar pieniężnych) w związku ze stwierdzonym naruszeniem.

⁴ Na temat *numero unico comunale*, zob. dec., pkt 85.

2. Skarżone praktyki korporacji taksówkarskich

Analizowane pod kątem zgodności z prawem konkurencji były stosowane przez mediołańskie korporacje taksówkarskie **klauzule o zakazie konkurencji** obowiązujące związanych z Korporacjami taksówkarzy. Klauzule te znalazły się w statucie i regulaminie Autoradiotassi oraz w regulaminie Taxiblu (obie te korporacje mają status spółdzielni, przy czym Taxiblu jest rodzajem konsorcjum pomniejszych korporacji, zob. decyzja, pkt 31), a także w umowach dostawy zawieranych przez Yellow Tax (działającą w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością) ze współpracującymi z nią taksówkarzami (decyzja, pkt 31). Klauzule te miały różny stopień szczegółowości. W przypadku Autoradiotassi wprowadzały zakaz podejmowania współpracy z firmami prowadzącymi działalność nawet pośrednio konkurencyjną względem Korporacji, zakaz wykorzystywania w takich celach środków dostarczonych przez strony inne niż Korporacja, jak i zakaz świadczenia pracy opisanym podmiotom trzecim i zakaz prowadzenia samodzielnie działalności konkurencyjnej wobec Korporacji⁵. W przypadku Taxiblu ogólnie wskazywano, że nielojalne wobec tej Korporacji jest prowadzenie innej działalności, nawet bez wynagrodzenia, związanej z odbiorem i rozdzielaniem zleceń na usługi taksówkowe. Wyraźnie podkreślono zarazem, że zakaz obejmuje wykorzystywanie także innych technologii niż telefon⁶. Z kolei w umowach z Yellow Tax taksówkarze zobowiązywali się do nieużywania innych systemów rozdziału zamówień na kursy taksówką z wyjątkiem tzw. jednolitego numeru miejskiego⁷. AGCM odnotował zarazem, że uregulowane przez Korporacje zasady wypowiedzenia jako przesłanki zakończenia współpracy nie wymieniają okoliczności wykorzystywania przez taksówkarza obcej platformy rezerwacji kursów (decyzja pkt 40–44).

Analizując sprawę, AGCM uwzględnił przy tym, że **klauzule o zakazie konkurencji były egzekwowane** poprzez zawieszanie przydzielania kursów osobom łamiącym zakaz (anulowanie zawieszenia wymagało dowiedzenia przez taksówkarza zaprzestania współpracy z konkurencją – Mytaxi) lub wykluczanie z Korporacji (decyzja, pkt 38).

W antymonopolowej ocenie wprowadzonych przez Korporacje zakazów konkurencji AGCM uwzględnił obowiązujący stan prawny. Organ wziął zatem pod uwagę, że świadczenie usług przewozu osób podlega we Włoszech **szczegółowym regulacjom sektorowym**. Zgodnie z ustawą z 15 stycznia 1992 r.⁸ usługa przewozów taksówkowych jest usługą transportu osób skierowaną do klientów indywidualnych lub do małych ich grup, jest świadczona na podstawie licencji w oparciu o warunki ustalone przez władze publiczne. Administracja lokalna decyduje też w szczególności o liczbie pojazdów taxi na jej terenie; procedurach wykonywania usługi oraz kryteriach ustalania taryf za przejazd taksówką (decyzja, pkt 22–24). Poza prawem krajowym, w Mediolanie obowiązują również regionalne regulacje dla Lombardii i przepisy ustanawiane przez władze miejskie, przewidujące w szczególności, że usługa radio taxi może być zamawiana również „przy wykorzystaniu nowych technologii” (decyzja, przypis 27 do pkt 25). Prawo ustanawia mechanizmy kontroli przestrzegania przez taksówkarzy przepisów prawa. Prawo nie nakłada jednak na korporacje żadnych takich obowiązków kontrolnych (decyzja, pkt 26).

⁵ Statut i regulamin Autoradiotassi (dec., pkt 33–34).

⁶ Regulamin Taxiblu (decyzja, pkt 35–36).

⁷ Umowy Yellow Tax (decyzja, pkt 37).

⁸ Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea (Gazz.Uff. 23.1.1992, N. 2).

AGCM odnotował też, że **przepisy prawa cywilnego** odnoszące się do form prawnych działalności gospodarczej, pod jaką działają Korporacje, nie wykluczają zawierania umów o zakazie konkurencji. Członków spółdzielni (taki status mają Taxiblu i Autoradiotassi) obowiązuje art. 2527 kodeksu cywilnego, zgodnie z którym nie mogą zostać członkami spółdzielni osoby, które prowadzą działalność konkurencyjną w stosunku do spółdzielni (decyzja, pkt 27). AGCM tłumaczy to jako wyraz zasady wzajemności, która mogłaby być zagrożona wejściem do spółdzielni podmiotów, których interesy częściowo pozostają w konflikcie z jej działalnością (decyzja, pkt 29). Z kolei relacje między taksówkarzami a Yellow Tax, będącej spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, przybierają formę umowy dostawy. W przypadku tego rodzaju umów kodeks cywilny dopuszcza zawieranie umów na wyłączność, jednak strony mogą się umówić inaczej (decyzja, pkt 30).

3. Ograniczenie konkurencji

AGCM przeanalizował, w aspekcie art. 101 TFUE, czy sieci wertykalnych porozumień między Korporacjami a działającymi na ich rzecz taksówkarzami, zawierających klauzule o zakazie konkurencji, mogły prowadzić do skumulowanego efektu ograniczenia dostępu do rynku, utrudniającego lub uniemożliwiającego dostęp do niego przedsiębiorstwom konkurencyjnym, w szczególności Mytaxi (decyzja, pkt 185).

Analizując te porozumienia, AGCM zauważył na wstępie, że wprowadzane przez Korporacje dla członków lub współpracowników zakazy konkurencji i wykluczanie kierowców współpracujących z konkurentami Korporacji zasadniczo mogą być uzasadnione – jeśli są ukierunkowane na zapewnienie właściwego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Dlatego same w sobie klauzule te **nie wydają się mieć antykonkurencyjnego celu** (decyzja, pkt 188). Natomiast w określonym kontekście gospodarczym klauzule te mogą skutkować ograniczeniem konkurencji. Co więcej, według AGCM **w okolicznościach sprawy klauzule te faktycznie wywierają antykonkurencyjne skutki**, utrudniając rozpoczęcie i rozwijanie przez Mytaxi działalności na rynku odbioru i rozdziału zleceń na usługi taksówkowe w Mediolanie (decyzja, pkt 198). Dlatego uznano je za sprzeczne z art. 101 TFUE. Takiej oceny nie zmieniło to, że klauzule o zakazie konkurencji są generalnie dopuszczalne na gruncie obowiązujących Korporacje przepisów włoskiego prawa cywilnego. AGCM podkreślił, że interpretacja norm prawa cywilnego musi uwzględniać cały system prawny, a więc również reguły prawa antymonopolowego. Klauzule te, nawet jeśli dozwolone w prawie cywilnym, muszą być realizowane w zakresie niezbędnym i proporcjonalnym do przypisywanych im funkcjom gospodarczym (decyzja, pkt 189–194).

AGCM wykazał w omawianej decyzji, że **praktyki Korporacji faktycznie wywarły antykonkurencyjne skutki**. Organ odwołał się przy tym do kryteriów oceny wypracowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Delimitis*⁹ (decyzja, pkt 210–257).

Za **rynek właściwy** w sprawie AGCM uznał rynek odbioru i rozdziału zleceń na usługi taksówkowe na obszarze Mediolanu, obejmujący usługi niezbędne do kojarzenia świadczących przewóz osób taksówkarzy z potencjalnymi klientami, niezależnie od rodzaju kanału rezerwacji (postoje taksówek, radio taxi, platformy internetowe, takie jak Mytaxi, czy tzw. jednolity numer miejski) (decyzja, pkt 174–183).

⁹ Wyr. TS z 28.02.1991 r. w sprawie C-234/89 Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG (ECLI:EU:C:1991:91).

Według AGCM, w kontekście ekonomicznym i prawnym mediolańskiego rynku rezerwacji usług transportu osób klauzule o zakazie konkurencji zamykają rynek, uniemożliwiając skuteczne rozwijanie na nim działalności przez nowych graczy, tj. przez takie jak Mytaxi otwarte platformy rezerwacji usług taksówkowych opierające swój model biznesowy na nowych technologiach. To z uwagi na kwestionowane klauzule nowy uczestnik rynku mający cechy otwartej platformy musi zmierzyć się ze znacznym niedoborem „mocy produkcyjnych” (decyzja, pkt 225). Przytoczone w decyzji dane wskazują, że od wejścia Mytaxi na mediolański rynek rezerwacji usług transportu osób, dynamicznie zwiększała się liczba chętnych do korzystania z tego nowego kanału rezerwacji taksówek. O ile w pierwszym miesiącu działalności Mytaxi uzyskało ok. 2000–2500 zamówień, o tyle po ośmiu miesiącach działalności było ich ok. 10 000–20 000, a niecały rok później ok. 110 000–120 000. Co więcej, wejście na rynek Mytaxi skutkowało wzrostem łącznej liczby zamówień (rezerwacji) usług radiotaxi (decyzja, pkt 99). Zarazem jednak przywołane dane ujawniają, że Mytaxi nie była w stanie zrealizować wszystkich otrzymywanych zamówień (w niektórych okresach realizowała nawet tylko 20%¹⁰). Było to pochodną niewystarczającej liczby pozyskanych do współpracy taksówkarzy (decyzja, pkt 100–102). Jak jednak wynika z uzasadnienia decyzji, liczba taksówkarzy potrzebnych do obsłużenia wszystkich uzyskiwanych rezerwacji kursów **wymagałaby współpracy Mytaxi z większą liczbą taksówkarzy niż wszyscy, którzy faktycznie działali na rynku, nie będąc zarazem związanymi zakazem konkurencji** (decyzja, pkt 115–116)¹¹. W tych warunkach AGCM dostrzegł wyraźny związek przyczynowy między stosowaniem przez Korporację klauzul o zakazie konkurencji a efektem zamknięcia rynku (decyzja, pkt 234). Klauzule utrudniły uzyskanie Mytaxi potencjału¹² umożliwiającego działanie w sposób konkurencyjny na rynku (decyzja, pkt 241).

AGCM podkreślił, że analizowany w decyzji **antykonkurencyjny skutek klauzul o zakazie konkurencji jest ściśle związany ze zmianami na rynku rezerwacji przewozów taksówkowych wynikającymi z rozwojem nowych technologii** i pojawieniem się platform, takich jak Mytaxi. W decyzji podkreśla się, że na specyficznym rynku usług przewozów taksówkowych, na którym zarówno liczba taksówkarzy, jak i oferowane przez nich ceny są określone administracyjnie, szczególne znaczenie dla konsumenta ma „konkurencja pozacenowa” wyrażająca się w oferowaniu innowacyjnych usług wysokiej jakości. Według AGCM presja na zasiedziałyh graczy rynkowych (Korporacje) ze strony nowych kanałów rezerwacji przewozów wzmacnia konkurencję pozacenową (decyzja, pkt 202–204).

Rozważając **szkody wywołane przez kwestionowaną praktykę** Korporacji, AGCM wskazał, że współwystępowanie różnych modeli rezerwacji kursów niosłoby korzyści dla samych taksówkarzy, umożliwiając optymalizację wykorzystania mocy produkcyjnych, również poprzez przeznaczanie przez kierowcę tylko ograniczonego czasu aktywności profesjonalnej na kursy uzyskiwane od platformy otwartej (decyzja, pkt 205). Według AGCM rozwój dodatkowych, alternatywnych kanałów rezerwacji kursów taxi mógłby stymulować popyt na usługi taksówkowe, czego dowodem wzrost popytu (również na usługi Korporacji) po wejściu na rynek Mytaxi. Mógłby też zmniejszyć liczbę

¹⁰ W badanym okresie również Korporacje nie były w stanie realizować wszystkich zamówień, lecz w ich przypadku te niezrealizowane stanowiły średnio tylko ok. 10–15% (decyzja, pkt 105).

¹¹ AGCM zauważył ponadto, że również nie wszyscy taksówkarze niezależni (niezwiązani klauzulami o zakazie konkurencji) mogą być brani pod uwagę jako potencjalni współpracownicy platform, takich jak Mytaxi, choćby ze względu na swoje preferencje osobiste co do sposobu pozyskiwania klientów (okolice takich miejsc, jak lotniska, stacje kolejowe, hotele) lub chęć działania niezależnie (dec., pkt 117).

¹² Mierzono liczbą aktywnych współpracowników (taksówkarzy) i zdolnością do efektywnej obsługi otrzymywanych zgłoszeń od klientów.

zamówień niezrealizowanych, skrócić czas oczekiwania i ceny usług. Wreszcie, typowe dla usług on-line spersonalizowanie relacji między świadczeniodawcą a konsumentem, wiążące się m.in. z możliwością zamieszczania oceny jakości usług, wymusza w większym stopniu uwzględnianie potrzeb konsumenta (decyzja, pkt 206–208).

Oceniając praktyki Korporacji AGCM wskazał, że na analizowanym rynku klauzule o zakazie konkurencji **w istotnym stopniu przyczyniają się do powstania efektu zamknięcia rynku** z uwagi na jego strukturę i wysokie udziały stosujących je Korporacji. Ustalono, że działa w nich łącznie niemal całkowita liczba taksówkarzy prowadzących działalność (zarejestrowanych) w Mediolanie¹³, a każda z Korporacji zrzesza ok. 30% całkowitej liczby taksówkarzy¹⁴. Liczba taksówkarzy należących do poszczególnych Korporacji jest przy tym stabilna – nie ulegała zmianom w ciągu ostatnich badanych trzech lat, co wskazuje na niski poziom konkurencji między Korporacjami (decyzja, pkt 212). Według AGCM taka struktura rynku i fakt stosowania kwestionowanych klauzul przez wszystkie Korporacje prowadzi do skumulowania efektu ograniczenia dostępu do rynku, wywołanego istnieniem **równoległych sieci porozumień** (decyzja, pkt 258–260). Dowodem takiego efektu jest zaś systematycznie rosnąca niezdolność nowego operatora do zrealizowania istotnej części zamówień od klientów, wskutek niemożności pozyskania odpowiedniej liczby kierowców do współpracy (decyzja, pkt 250–251).

Zdaniem AGCM, praktyki Korporacji **nie mają uzasadnienia ekonomicznego**, w szczególności nie są niezbędne do zapewnienia Korporacjom zwrotu poczynionych inwestycji, takich jak reklama czy marketing, gdyż wykraczają poza granice tego, co niezbędne dla realizacji wspólnych dla taksówkarzy i Korporacji celów i nie pozwalają taksówkarzom na działania co najmniej częściowo poprzez otwartą platformę – co przynosiłoby korzyści tak taksówkarzom, jak i konsumentom. Zresztą, jak podkreślił AGCM, wzmiankowane inwestycje są dokonywane z opłat wnoszonych przez samych taksówkarzy. Za pozbawiony znaczenia uznano też argument o niezbędności zakazu konkurencji do skutecznego monitorowania przez Korporacje pracy taksówkarzy, skoro działają na rynku (w kraju i za granicą) przedsiębiorstwa taksówkowe niestosujące takiego zakazu. Poza tym nadzorowanie pracy taksówkarzy należy do organów publicznych (decyzja, pkt 239–240 i 248–249).

Organ wyjaśnił zarazem, że wywoływanego przez zakwestionowane klauzule o zakazie konkurencji **efektu zamknięcia rynku można by uniknąć**, gdyby reguły określające relacje między taksówkarzami a Korporacjami umożliwiały współistnienie tradycyjnego modelu zbierania zamówień na usługi taksówkarskie (oparty na zamkniętych platformach) i model otwartej platformy, w oparciu o który działa Mytaxi. Wymagałoby to zapewnienia, aby zakaz konkurencji nie odnosił się do całego spektrum działalności profesjonalnej związanego z Korporacją taksówkarza, dopuszczając, aby część czasu jego pracy (część jego „zdolności produkcyjnej”) mogła być przeznaczona na współpracę na rzecz otwartych platform (decyzja, pkt 247).

AGCM podkreślił, że zakwestionowane klauzule o zakazie konkurencji nie mogą liczyć na **wyłączenie** spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję zarówno na podstawie

¹³ W świetle decyzji w latach 2015–2017 w barwach skarżonych Korporacji prowadziło działalność między 4200 a 4600 taksówkarzy na łączną liczbę 4855 zarejestrowanych w Mediolanie (dec., pkt 93). Inne działające w Mediolanie korporacje taksówkarskie, które nie stosują kwestionowanych klauzul mają bardzo ograniczony zakres działania (dec., pkt 52–53).

¹⁴ Taxiblu: 35–40%, Autoradiotassi: 30–35%, Yellow Tax: 20–25% (dec., pkt 95).

odpowiedniego rozporządzenia wyłączeniowego¹⁵, jak i na podstawie wyłączenia indywidualnego z art. 101(3) TFUE (decyzja, pkt 261–263). W zakres rozporządzenia wyłączeniowego analizowana praktyka nie wchodzi z uwagi na nieokreślony czas trwania kwestionowanego zakazu konkurencji¹⁶ (decyzja, pkt 197). Kryteria wyłączenia indywidualnego nie są zaś spełnione, gdyż klauzule nie przyczyniają się do polepszenia produkcji lub dystrybucji ani do popierania postępu technicznego lub gospodarczego, natomiast kreują efekt zamknięcia rynku, utrudniając rozwój innowacyjnych kanałów rezerwacji taxi, które potencjalnie mogą przyczyniać się do poprawy ogólnego dobrobytu (decyzja, pkt 261–263).

Stwierdzone ograniczenie konkurencji AGCM uznał za mogące mieć **wpływ na handel** między państwami członkowskim UE (a przez to naruszające art. 101 TFUE) z uwagi na to, że Mytaxi – podmiot, któremu zakwestionowane praktyki mediolańskich korporacji utrudniały wejście na rynek – należy do zagranicznej (niemieckiej) grupy kapitałowej, obecnej również w kilku innych krajach europejskich (decyzja, pkt 268).

Pomimo stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji, AGCM nie nałożył równocześnie na Korporacje sankcji finansowych. Organ podkreślił, że porozumienia wertykalne zawierające klauzule o zakazie konkurencji, takie jak w rozpatrywanej sprawie, **nie mogą być uznane za istotne ograniczenie konkurencji** (decyzja, pkt 269). W świetle rozważań AGCM, rozpatrywane klauzule nie są antykonkurencyjne same w sobie. Taki ich potencjał ujawnił się dopiero wraz z rozwojem nowych technologii i powstaniem opartych o technologie internetowe nowych modeli działalności na rynku transportu taxi. Dlatego na adresatów decyzji nie zostały nałożone kary pieniężne (decyzja, pkt 270).

IV. Komentarz

Omawiana decyzja wpisuje się w szerszy kontekst deklaracji i działań AGCM przychylnych przedsiębiorstwom, którzy przy wykorzystaniu nowych technologii tworzą na rynkach usług transportu indywidualnego i publicznego alternatywę wobec zasiedziały przewoźników¹⁷. Zaprezentowane w decyzji analizy i dane wykazały, że związanie taksówkarzy zrzeszonych w największych korporacjach taksówkarskich Mediolanu zakazem konkurencji zahamowało rozwój nowego kanału rezerwacji przewozu osób. Korporacje utrudniły nowemu graczowi rynkowemu (Mytaxi) rozwinięcie działalności, która mogła pozwolić na lepsze zaspokojenie popytu na usługi przewozu osób, doprowadzić do obniżenia cen i zwiększenia liczby klientów zainteresowanych usługami transportu taksówkowego. Co ciekawe, AGCM kontynuuje linię orzeczniczą wyznaczoną przez omawianą tu decyzję oraz bliźniaczą, dotyczącą praktyk korporacji działających na terenie Rzymu. Jesienią 2018 r. organ wszczął bowiem – również tu na wniosek Mytaxi – kolejne postępowanie w podobnej sprawie. W tym przypadku nakładanie na taksówkarzy zakazu konkurencji stało się podstawą zarzutu nadużywania pozycji dominującej. Postawiono go turyńskiej korporacji Società Cooperativa Taxi Torino¹⁸.

¹⁵ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 330/2010 z 20.04.2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do kategorii porozumień wertykalnych i praktyk uzgodnionych (Dz. Urz. UE L 102, 23.4.2010, s. 1–7).

¹⁶ Tymczasem zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 330/2010, wyłączenie nie ma zastosowania do zawartego w porozumieniach wertykalnych jakiegokolwiek bezpośredniego lub pośredniego zakazu konkurencji, którego czas trwania jest nieokreślony lub przekracza pięć lat.

¹⁷ Por. wypowiedzi przedstawicieli AGCM w przedstawionym w niniejszym numerze iKAR sprawozdaniu z XIII Antitrust Conference „Antitrust between EU Law and National Law” w Treviso.

¹⁸ <http://www.agcm.it/media/dettaglio?id=885aeaf3-8ff6-4a50-abfb-30d806667630&parent=Comunicati stampa&parentUrl=/media/comunicati-stampa>

Zakwestionowanie przez AGCM stosowania w relacjach Korporacja–taksówkarz szerokich klauzul o zakazie konkurencji, dotyczących *de facto* całej aktywności profesjonalnej kierowcy, jest sygnałem, że w warunkach zmieniającego się za sprawą nowych technologii kontekstu prowadzenia działalności gospodarczej również modele biznesowe rozpowszechnione na danym rynku i niekwestionowane dotąd (wręcz uznawane za typowe dla danego rynku) mogą ograniczać konkurencję. Rozstrzygnięcie AGCM nie może być jednak mechanicznie przekładane na rynki usług taksówkowych w innych państwach. Antykonkurencyjny efekt kwestionowane klauzule wywarły na rynku z uwagi na szczegółowo omówioną w decyzji specyfikę konkretnego rynku właściwego. Kluczowe znaczenie miała okoliczność, że zakwestionowane klauzule wiązały niemal wszystkich taksówkarzy. Na innym rynku, w innych warunkach gospodarczych i prawnych efekt antymonopolowej analizy klauzul o zakazie konkurencji w relacjach taksówkarz–korporacja taksówkarska mógłby być odmienny. Potwierdza to przywoływany w decyzji AGCM przykład Austrii, gdzie sądy nie potwierdziły zarzutów nadużycia pozycji dominującej wobec wiedeńskich korporacji taksówkarskich, które wprowadziły klauzule wyłączności po to, by przerwać korzystanie przez zrzeszonych taksówkarzy z aplikacji rezerwacyjnych. Sądy uzasadniły to, wskazując, że stosowany przez korporacje krótki (miesięczny) termin wypowiedzenia umowy z taksówkarzem (okoliczność niewystępująca w sprawie przed AGCM) nie może wywierać efektów abuzywnych¹⁹ (decyzja, pkt 150). Poza tym klauzule o zakazie konkurencji obowiązujące wiedeńskich taksówkarzy były przypisane do pojazdu, a nie do osoby, co istotnie zmniejszało skalę ich oddziaływania wobec faktu, iż pewna liczba taksówkarzy dysponowała więcej niż jednym pojazdem (decyzja, pkt 224).

Na zakończenie warto odnotować, że adresatami decyzji dotyczącej wertykalnych porozumień między każdą z trzech korporacji taksówkarskich i jej taksówkarzami uczynione zostały tylko Korporacje (inicjatorzy/organizatorzy antykonkurencyjnych porozumień wertykalnych). Stosowanie zbieżnej praktyki przez polski organ antymonopolowy w sprawach dotyczących porozumień dystrybucyjnych było przedmiotem polemik w piśmiennictwie (za: Materna, 2012, s. 42–49; przeciw: Kolasiński, 2017). Zarazem zostało zaakceptowane w orzecznictwie sądowym²⁰.

Bibliografia

- Kolasiński, M. (2017). Czy istnieją „jednostronne porozumienia” ograniczające konkurencję? (uwagi na tle decyzji Prezesa UOKiK stwierdzających naruszenie prawa tylko przez organizatorów niedozwolonych porozumień, ale nie ich uczestników). *CARS – Working Papers* Nr 1.
- Materna, G. (2012). Prowadzenie postępowań antymonopolowych w sprawach antykonkurencyjnych porozumień dystrybucyjnych przeciwko ich organizatorom. *Przegląd Prawa Handlowego*, 5.

¹⁹ Sprawa BWB-Bundeswettbewerbshörde./FD-295 Taxi Apps. Szerzej, Annual report on competition policy developments in Austria 2012–2013, s. 8; https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/PDFs3/Annual%20Report%202012_2013_Austria.pdf.

²⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w W-wie z 15.2.2016r. (VI ACA 1916/14), niepubl.; wyrok SN z 4.10.2017r. (III SK 47/16), LEX nr 2365198.