

**PREZES URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA UOKIK W POZNANIU**

---

61-851 Poznań, ul. Zielona 8  
Tel. (0-61) 852-15-17, Tel/Fax (0-61) 852-77-50, Tel. (0-61) 851-86-41  
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

---

Poznań, 22.10.2002 r.

RPZ – 59/1/02/JK/

**DECYZJA Nr RPZ 21/2002**

1. Na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. i art. 9 ustawy z dnia 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122 z 2000 r., poz. 1319), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu ***uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję*** porozumienie zawarte w dniu 25.03.2002 r. przez:  
Art Marketing Syndicate S.A. w Poznaniu,  
Europlakat Polska Sp. z o.o. w Warszawie,  
Ströer Polska Sp. z o.o. w Warszawie,  
Outdoor Promocja Plakatu Sp. z o.o. w Warszawie,  
w sprawie ustalenia ilości i kryteriów demontażu tablic reklamowych o powierzchni 12 m<sup>2</sup> (tzw. billboardów) oraz ustalenia ceny minimalnej wynajmu tego nośnika w wysokości 130 USD, co naruszyło art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.  
i jednocześnie ***nakazuje zaniechania jej stosowania.***
2. Na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy nakłada się na:
  - Art Marketing Syndicate S.A. w Poznaniu karę pieniężną w wysokości 125.412 zł (sto dwadzieścia pięć tysięcy czterysta dwanaście złotych),
  - Ströer Polska Spółka z o.o. w Warszawie karę pieniężną w wysokości 18.296 zł (osiemnaście tysięcy dwieście dziewięćdziesiąt sześć złotych),
  - Europlakat Polska Spółkę z o.o. w Warszawie karę pieniężną w wysokości 26.195 zł (dwadzieścia sześć tysięcy sto dziewięćdziesiąt pięć złotych),
  - Outdoor Promocja Plakatu Spółkę z o.o. w Warszawie karę pieniężną w wysokości 11.959 zł (jedenaście tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt dziewięć złotych).

**Uzasadnienie**

W dniu 10.04.2002 r. w Warszawie, cztery spółki prowadzące działalność w zakresie reklamy zewnętrznej, tj. Art Marketing Syndicate S.A. w Poznaniu (zwana dalej AMS),

Europlakat Polska Sp. z o.o. w Warszawie (zwana dalej Europlakat), Ströer Polska Sp. z o.o. w Warszawie (zwana dalej Ströer) oraz Outdoor Promocja Plakatu Sp. z o.o. w Warszawie (zwana dalej Outdoor) zorganizowały wspólną konferencję prasową. Przedmiotem konferencji, jak zaznaczono w zaproszeniu skierowanym do dziennikarzy, miało być poinformowanie o działaniach podjętych w celu podniesienia jakości i uporządkowania oferty sprzedaży tradycyjnych nośników o powierzchni 12 m<sup>2</sup>, tzw. billboardów (załącznik nr 2 do protokołu kontroli z 4.07.2002 r. – karta 23 akt kontroli AMS). Z relacji prasowych, które ukazały się po tej konferencji wynikało, iż firmy ogłosiły zawarcie porozumienia w sprawie demontażu, do końca 2002 r., 9.600 billboardów, co stanowi blisko 20 % wszystkich znajdujących się na rynku tablic tego typu. Celem całej operacji miało być dostosowanie ilości i jakości tablic do potrzeb rynku w odpowiedzi na spadek cen wynajmu tablic oraz wydatków na całą reklamę zewnętrzną (karty 12 – 16 akt adm.). Według relacji Radosława Omachela zawartej w „Pulsie Biznesu” z dnia 22.04.2002 r., uczestnicy porozumienia ustalili również cenę minimalną wynajmu tablic w wysokości 130 USD (karta 14 akt adm.).

Po zapoznaniu się z informacjami zawartymi w materiałach prasowych Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu, na podstawie upoważnienia Prezesa Urzędu, postanowiła w dniu 7.05.2002 r. wszcząć postępowanie wyjaśniające. Celem tego postępowania było wstępne ustalenie faktów istotnych dla oceny, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego (art. 43 ustawy). Przede wszystkim jednak chodziło o ustalenie formy zawartego porozumienia i uzyskanie pisemnych dowodów pozwalających ustalić zakres dokonanych uzgodnień.

W tym celu przygotowano i przeprowadzono kontrolę dwóch uczestników domniemanego porozumienia, Spółek AMS i Europlakat. Obie kontrole rozpoczęto w dniu 19.06.2002 r.. W toku czynności kontrolnych kontrolerzy uzyskali dwa ważne dokumenty, tj. dokument z dnia 25.03.2002 r. podpisany przez przedstawicieli czterech firm, a ponadto materiał prasowy przygotowany dla dziennikarzy pt.: „Platforma porozumienia, Reklama zewnętrzna 2002” (karty 24 – 39 akt kontroli AMS).

Dokument opatrzony datą 25.03.2002 r., choć nie posiada cech właściwych umowie gospodarczej, zawiera kilka deklaracji i postanowień, które potwierdzają, iż doszło do porozumienia o jakim relacjonowała prasa. Pod tekstem dokumentu znajdują się podpisy: Tomasza Kawki – Prezesa Art Marketing Syndicate S.A., Marka Kuzaki – Prezesa Europlakat Polska Spółka z o.o., Lecha Kaczonia – Prezesa Outdoor Promocja Plakatu Spółka z o.o. oraz Janusza Malinowskiego – Prezesa Ströer Polska Spółka z o.o.. W swej treści dokument odwołuje się do pogarszającej się sytuacji gospodarczej kraju, jak również wprowadzonych zakazów reklamy wyrobów tytoniowych i piwa bezalkoholowego, co spowodowało spadek popytu na rynku reklamy zewnętrznej oraz związane z tym niekorzystne dla branży działania w zakresie polityki rabatowej. Największy spadek poziomu wydatków w 2001 roku miał miejsce w segmencie tradycyjnych tablic 12 m<sup>2</sup>. Dlatego, zgodnie z treścią dokumentu, jego sygnatariusze (właściciele prawie 70 % wszystkich istniejących w Polsce tablic) przekonani o konieczności pozostawienia w ofercie tych nośników, postanowili podjąć kroki zmierzające do zaoferowania klientom produktu o znacznie wyższej jakości niż dotychczasowa.

Z powołaniem się na te okoliczności ww. przedsiębiorcy wskazali, iż uzgodnili usunięcie z posiadanych przez nich systemów billboardów tablic, które nie spełniają ustalonych kryteriów. Podstawą weryfikacji będą wyniki prowadzonych przez firmy badań reklamy zewnętrznej. Dokument zawiera również stwierdzenie, iż „*wyższa jakość sieci tablic powinna znaleźć swoje odbicie w cenach, jakie firmy zaoferują swoim klientom od 1 maja*

2002. Na podstawie analizy kosztów utrzymania systemów poszczególnych firm, cena zapewniająca pokrycie kosztów została skalkulowana na poziomie [usunięto] USD” (karta 22 akt kontroli AMS).

Materiał przygotowany dla dziennikarzy na konferencję bliżej wyjaśnia okoliczności i zakres dokonanych uzgodnień. Czytamy tam m.in., iż:

- potrzebne było ustalenie jednolitego kryterium dostosowania sieci do potrzeb klientów,
- tą platformą są badania reklamy zewnętrznej,
- podstawą redukcji sieci są wyniki badań jakościowych reklamy zewnętrznej prowadzone przez branżę (OSCAR, PBRZ),
- pierwszy etap optymalizacji sieci dokonywany jest w oparciu o widownię brutto w 8 największych miastach,
- redukcją zostanie objęte docelowo 9.600 nośników,
- w drugim etapie demontażem objęte zostaną tablice na podstawie danych o widowni netto.

(karta 24 – 39 akt kontroli AMS).

Mając na uwadze wstępne ustalenia kontroli Prezes Urzędu uznał za zasadne wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko wszystkim sygnatariuszom dokumentu z 25.03.2002 r. Postępowanie to wszczęto pod zarzutem naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, zakazane są porozumienia polegające na ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów. W myśl zaś pkt 2 tego przepisu, zakazane są porozumienia polegające na ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji.

Ustosunkowując się do zarzutów przedstawionych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego przedsiębiorcy zaprzeczyli jakoby zawarli porozumienie ograniczające konkurencję. Według nich dokument, który został podpisany w dniu 25.03.2002 r. jest jedynie komunikatem zawierającym opis sytuacji na rynku oraz informującym klientów (głównie agencje reklamowe) o krokach podjętych w zakresie poprawienia jakości oferty. Kroki te, jak podkreślano w pismach, każda ze spółek podejmowała indywidualnie, natomiast ich wspólne zaprezentowanie podyktowane było względami propagandowymi i oszczędnościowymi (patrz m.in. odpowiedź Europlakatu – karty 121 – 125 akt adm.). Odnosząc się natomiast do zarzutu zawarcia porozumienia cenowego, przedsiębiorcy akcentowali głównie podobny poziom kosztów, różniący się jedynie o kilka lub co najwyżej kilkanaście procent, co powoduje, iż łatwo określić poziom opłacalności (wynajmu jednej tablicy). Podkreślano również naturalny obieg informacji na rynku wynikający z faktu częstego wynajmowania billboardów wspólnie przez dwie firmy reklamy zewnętrznej, względnie podnajmowania tablic pomiędzy tymi firmami.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i zważył, co następuje:

#### Rynek:

Przejawy działań określanych jako praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku. Mimo, iż postępowanie niniejsze nie dotyczy nadużywania pozycji dominującej,

ważne jest prawidłowe wyznaczenie rynku właściwego oraz ustalenie pozycji, jaką na tym rynku zajmują skarżeni przedsiębiorcy. Z jednej strony chodzi o ustalenie czy do przedmiotowego porozumienia w ogóle ma zastosowanie zakaz, o którym mowa w art. 5 ustawy. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pkt 1 zakazu tego nie stosuje się do porozumień zawieranych między konkurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5 %. Warto tutaj przypomnieć, iż wszystkie strony zgodnie podnoszą, iż są uczestnikami krajowego rynku reklamy, zaś ich łączny udział w tym rynku, po zliczeniu deklarowanych przez poszczególnych przedsiębiorców udziałów, nie przekracza 5 %. Z drugiej strony, prawidłowe ustalenia w zakresie rynku właściwego i pozycji, pozwalają określić wpływ, jakie porozumienie miało lub mogło mieć na stan konkurencji na tym rynku, co ma istotne znaczenie chociażby dla wymiaru kary pieniężnej.

Stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy, przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Definiując rynek zgodnie z przyjętymi w orzecznictwie zasadami należy określać go w możliwie wąskim znaczeniu (por.: St. Gronowski *Ustawa antymonopolowa – Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 75 i nast.).

Rynek reklamy, w najogólniejszym znaczeniu, charakteryzuje się m.in. wielością i różnorodnością kanałów komunikacyjnych (mediów), które mogą być wykorzystywane przy realizacji kampanii reklamowych. Można wyodrębnić następujące grupy mediów:

1. *media transmisyjne* - radio, telewizja,
2. *media drukowane* – w tym: prasa, czasopisma i magazyny (dzienniki, tygodniki, miesięczniki, kwartalniki, pisma ogólnokrajowe i lokalne),
3. *marketing bezpośredni* – dostarczane bezpośrednio do rąk adresatów katalogi, broszury, prospekty lub oferty składane telefonicznie itp.,
4. *reklama zewnętrzna* – billboardy, tablice wielkiego i małego formatu, „meble ulicy”, reklamy na środkach transportu,
5. *inne* – kino, internet, księgi teleadresowe.

Niewątpliwie wspólną cechą wszystkich wymienionych mediów jest docieranie z określonym komunikatem (informacją) do potencjalnego nabywcy w celu wywołania u niego potrzeby i przekonania go do produktu, a w efekcie nakłonienia do dokonania zakupu. W przypadku informacji o charakterze społecznym, celem jest popularyzacja pewnych zachowań, wartości lub zachęcanie do przestrzegania prawa, bądź promowanie sylwetek kandydatów lub partii w kampanii wyborczej.

Pomimo wspólnej funkcji, trudno jest jednakże mówić o swobodnej i pełnej substytucyjności pomiędzy poszczególnymi mediami. Każde z nich ma inną rolę do odegrania, choć często w jednej kampanii reklamowej stosuje się więcej niż jedno medium. Projektując program promocji, agencje reklamowe (domy mediowe) kierują się ściśle ustalonymi zasadami, których efektem jest wybór odpowiedniego medium. Do wstępnych etapów projektowania kampanii reklamowej należą: identyfikacja odbiorcy (wyznaczenie segmentu konsumentów, do których chce się dotrzeć), określenie celu promocji, opracowanie

projektu przekazu i wreszcie wybór kanału komunikacyjnego uwzględniającego potrzeby wynikające z wcześniejszych etapów.

Na wybór określonego medium wpływają czynniki związane z samym produktem (ilość i skomplikowanie informacji o produkcie, stadium w cyklu życia produktu, rodzaj produktu i cena), nabywcą (charakterystyką rynku docelowego – struktury psycho-demograficznej odbiorców, rodzajem decyzji kupna – kompleksowe czy nawykowe), strategią marketingową firmy (kanałami dystrybucji, marką, ceną, budżetem, personelem). Nie bez znaczenia bowiem jest, czy chcemy wprowadzić produkt na rynek, zmienić lub wzmocnić wizerunek produktu lub firmy, czy też podkreślić cechy produktu (tak: Ph. Kotler, G. Armstrong, J. Saunders, V. Wang, *Marketing Podręcznik Europejski*, str. 879-880, zob. też: R. Kłeczek, W. Kowal, P. Waniowski, J. Woźniczka, *Marketing, Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Wrocław 1992*, str. 236).

W procesie planowania kampanii reklamowej niezmiernie ważna jest znajomość specyfiki mediów i ich przydatności jako nośnika reklamy. Do danych opisujących właściwości mediów zalicza się m.in.: (-) cechy fizyczne środka przekazu oraz jego trwałość, (-) możliwość dotarcia do określonych segmentów rynku, (-) psychospołeczną i demograficzną strukturę audytorium, (-) geograficzny zasięg oddziaływania, (-) możliwość powtarzania przekazu, (-) sugestywność, (-) prestiż, (-) warunki zakupu przestrzeni reklamowej.

Wiele publikacji poświęconych reklamie wskazuje jednoznacznie na odmiennosć właściwości, a co za tym idzie - zastosowania poszczególnych mediów. Poniższa tabela przedstawia najważniejsze wady i zalety poszczególnych nośników reklamy (tab.1), które określają ramy ich zastosowań (Zob.: J. Beliczyński, *Planowanie mediów w zarządzaniu reklamą*, Drukarnia Antykwia s.c. Kraków – Kluczbork 1999 str. 103 – 105).

Środek przekazu	Zalety	Wady
Prasa codzienna	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ duży, szybko budowany zasięg</li> <li>▪ precyzyjnie trafia do grupy docelowej</li> <li>▪ krótki czas dostępu</li> <li>▪ wiarygodność</li> <li>▪ możliwość zamieszczenia szczegółowych informacji</li> <li>▪ trwałość w sensie fizycznym</li> <li>▪ niski koszt dotarcia</li> <li>▪ łatwość dotarcia do lokalnego środowiska</li> <li>▪ elastyczność</li> <li>▪ aktualność</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ niska jakość techniczna formy przekazu</li> <li>▪ krótki okres trwania reklamy</li> <li>▪ słaba zauważalność przekazu</li> <li>▪ uniemożliwia wytworzenie odpowiedniego nastroju</li> <li>▪ trudność dotarcia do młodzieżowego segmentu rynku</li> <li>▪ przeładowanie i chaos kolumn ogłoszeniowych</li> <li>▪ niewielkie możliwości techniczne reklam</li> </ul>
Czasopisma i magazyny	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ długi czas życia reklamy</li> <li>▪ duży zasięg</li> <li>▪ wysoka selektywność demograficzna</li> <li>▪ wiarygodność i prestiż</li> <li>▪ dobra jakość reprodukcji formy przekazu</li> <li>▪ umożliwia powrót do tej samej reklamy</li> <li>▪ możliwość zamieszczenia szczegółowych informacji</li> <li>▪ wytwarza odpowiedni nastrój</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ słaba regionalność</li> <li>▪ zagęszczenie reklam</li> <li>▪ osłabia efekt natychmiastowego zakupu</li> <li>▪ niska natarczywość</li> <li>▪ wysoki koszt dotarcia do 1 tys. odbiorców</li> <li>▪ długi czas wyprzedzania przy składaniu reklamy</li> </ul>
Radio	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ odpowiednie do budowania częstotliwości</li> <li>▪ elastyczność, selektywność</li> <li>▪ duży stopień docieralności</li> <li>▪ intymność</li> <li>▪ wiarygodność</li> <li>▪ pobudza wyobraźnię</li> <li>▪ kreuje nastrój</li> <li>▪ oddziałuje tuż przed zakupem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mały zasięg</li> <li>▪ ulotność</li> <li>▪ audytorium sfragmentaryzowane</li> <li>▪ niemożliwość pokazania produktu</li> <li>▪ w małym stopniu koncentruje uwagę</li> </ul>
Telewizja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ duży, szybko budowany zasięg</li> <li>▪ szeroki krąg odbiorców (najpowszechniejsze medium)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wysokie koszty emisji</li> <li>▪ duży chaos informacyjny</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ zapewnia efektywny dostęp do odpowiednio dużej części potencjalnych konsumentów</li> <li>▪ niski koszt w przeliczeniu na 1 tys. odbiorców</li> <li>▪ prestiż</li> <li>▪ duża wiarygodność oddziaływania dzięki połączeniu obrazu, ruchu koloru i dźwięku</li> <li>▪ duży stopień wiązania uwagi</li> <li>▪ możliwość zaprezentowania przedmiotu reklamy w ruchu</li> <li>▪ silne oddziaływanie na emocje</li> <li>▪ uniwersalność przekazu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ mała selektywność</li> <li>▪ ulotność</li> <li>▪ wyjątkowa natarczywość</li> <li>▪ konieczność zamawianie czasu antenowego na długo przed emisją reklamy</li> </ul>
Reklama zewnętrzna	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ silne oddziaływanie</li> <li>▪ umożliwia wielokrotny wybór (ciągłość oddziaływania)</li> <li>▪ wywiera duże wrażenie, ma zdolność wzbudzania dużych emocji</li> <li>▪ dociera do relatywnie dużej liczby odbiorców</li> <li>▪ dociera do wszystkich grup niezależnie od płci, wieku, wykształcenia, zawodu itp.</li> <li>▪ nie wymaga skupienia, zastanowienia, nie zabiera czasu</li> <li>▪ duży zasięg lokalnego oddziaływania</li> <li>▪ relatywnie niski koszt jednej ekspozycji</li> <li>▪ bardzo dobrze sprawdza się w kampaniach teaserowych (zapowiadających akcję)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ natręctwo</li> <li>▪ słaba selektywność wobec grup docelowych</li> <li>▪ odbiorca jest anonimowy</li> <li>▪ bardzo wysokie koszty produkcji</li> <li>▪ nieelastyczność</li> <li>▪ ograniczona kreatywność</li> <li>▪ nie pozwala zademonstrować działania produktu i przekazać wielu szczegółowych informacji</li> <li>▪ trudność pomiaru liczby kontaktów</li> </ul>
Internet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• łatwy i ciągły dostęp</li> <li>• indywidualność odbioru (personalizacja), daje możliwość otrzymania spersonalizowanych, dostosowanych do własnych potrzeb i preferencji informacji</li> <li>• interaktywność (umożliwia bezpośredni i natychmiastowy kontakt potencjalnego klienta z reklamującą się firmą)</li> <li>• pozwala na bieżące aktualizowanie informacji</li> <li>• doskonale dopasowany do każdego segmentu rynku, nadawca ma pewność, że jego strona odwiedzana jest przez osoby poszukujące konkretne informacje (samosegmentacja)</li> <li>• globalny zasięg</li> <li>• ogromna siła przyciągania</li> <li>• wywiera silny wpływ na odbiorcę</li> <li>• elastyczność (możliwość zmiany układu i treści strony)</li> <li>• głębia przekazu (gwarantuje kompletność informacji)</li> <li>• niski koszt przekazu w przeliczeniu na liczbę potencjalnych odbiorców</li> <li>• multimedialny charakter przekazu</li> <li>• kształtuje wizerunek firmy jako nowoczesnej</li> <li>• umożliwia bezpośrednią wymianę informacji między nadawcą i odbiorcą</li> <li>• pozwala na pomiar atrakcyjności i efektywności (poprzez zastosowanie liczników stron, formularza poczty e-mail do informacji zwrotnej)</li> <li>• przyjazny dla środowiska naturalnego (brak ulotek i opakowania)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zatłoczone sieci</li> <li>• ograniczona przepustowość</li> <li>• brak bezpieczeństwa przesyłania informacji</li> <li>• długi czas oczekiwania na uzyskanie dostępu</li> <li>• ograniczony dostęp w obszarach o słabej infrastrukturze telekomunikacyjnej</li> </ul>
Kino	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ silne oddziaływanie</li> <li>▪ dobra widoczność</li> <li>▪ niskie koszty</li> <li>▪ szeroki zasięg w przypadku filmów kasowych</li> <li>▪ dobre medium do docierania do młodej widowni</li> <li>▪ nadaje się do tzw. lokowania produktu (product placement)</li> <li>▪ długi okres oddziaływania</li> <li>▪ brak efektu chaosu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wolno budowana częstotliwość</li> </ul>
Reklama bezpośrednia	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ wysoka selektywność</li> <li>▪ elastyczność</li> <li>▪ personalizacja</li> <li>▪ bezpośredni kontakt</li> <li>▪ doprowadza klienta do złożenia zamówienia</li> <li>▪ wytwarza długofalowe przywiązanie klienta do firmy</li> <li>▪ łatwy i wiarygodny pomiar efektywności</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ relatywnie wysoki koszt dotarcia</li> <li>▪ posiada image rzeczy nieprzydatnej</li> <li>▪ niezbyt duża wartość materialna</li> </ul>

Specyficzne cechy poszczególnych kanałów komunikacji powodują, iż są one najskuteczniejsze do:

- telewizja: demonstracji cech, wprowadzania nowości, wywołania emocji i nastrojów, pokazania użyteczności,
- gazety: działań informacyjnych, promocji cen,
- kolorowe magazyny: pokazanie elegancji, piękna, prestiżu i autorytetu,
- radio: poruszania wyobraźni, wywoływania prywatności,
- reklama zewnętrzna: utrwalania marki, poprzez skupianie uwagi na logo lub opakowaniu oraz osiągnięcie efektu niezbędności.

Jednym z kryteriów wyznaczania rynku właściwego jest również cena. Jednakże samo zestawienie poziomów cen poszczególnych nośników reklamy nie zapewniłoby ich porównywalności. W telewizji i radio cena bloku reklamowego zależy od pory nadawania, w gazetach i czasopismach w zależności od strony. Cena umieszczenia reklamy na billboardzie podawana jest przeważnie w ujęciu miesięcznym i, do dzisiaj, w niewielkim stopniu zależy od atrakcyjności jego usytuowania. Mimo, iż emisja reklamy telewizyjnej jest nominalnie droższa od np. reklamy billboardowej, to jednak znacznie szybciej osiąga ona zaplanowany cel. Istotne więc, ze względu na ocenę efektywności, byłoby porównanie poszczególnych nośników pod kątem kosztu dotarcia do zdefiniowanej grupy docelowej, albo, jeszcze poprawniej, osiągnięcia założonego celu kampanii reklamowej. W tym jednak zakresie brak jest jednak danych porównujących różne nośniki reklamy - w szczególności odnoszących się do reklamy zewnętrznej.

Reklama zewnętrzna jest medium, którego zadaniem jest dotarcie do szczególnej grupy odbiorców tj. podróżujących, przemieszczających się, przebywających poza swoim domostwem czy miejscem pracy. Umieszczony na nich przekaz reklamowy trafia najlepiej do aktywnej części społeczeństwa, która ze względu na swą mobilność ma mały kontakt z innymi mediami. Najbardziej powszechnymi nośnikami reklamy zewnętrznej są nośniki o pow. 12 m<sup>2</sup> (tzw. billboardy). Cechą charakterystyczną dla reklamy zewnętrznej jest również miejsce jej ekspozycji – strategiczne miejsca dużych miast, przy drogach wyjazdowych, głównych ulicach, skrzyżowaniach, pasażach handlowych, dworcach kolejowych, wiatkach przystankowych. Najczęściej znajduje swoje zastosowanie do reklamowania: napojów chłodzących, słodczy, restauracji, sieci supermarketów, artykułów i usług skierowanych do zmotoryzowanych, telekomunikacji, banków, stacji radiowych, internetu, magazynów. Ta forma reklamy, składająca się przeważnie z ilustracji lub zdjęcia reklamowanego produktu oraz krótkiego sloganu lub logo, nie pozwala na pokazywanie wielu szczegółowych informacji dotyczących produktu.

Domy mediowe i agencje reklamowe, które jako profesjonalści zajmują się tworzeniem koncepcji reklamy i opracowywaniem strategii wprowadzenia jej w życie, mając na uwadze efektywność kampanii, nie mają więc pełnej dowolności w wyborze medium - muszą kierować się ww. przesłankami. Rezygnacja w trakcie realizacji kampanii z jednego medium na korzyść drugiego nie musi być dowodem na ich substytucyjność lecz np. na zmianę celu lub grupy docelowej albo reakcją na brak zamierzonych efektów w wyniku złego dopasowania.

Wyżej przedstawione argumenty jednoznacznie wskazują, iż definiowanie rynku właściwego jako rynku reklamy byłoby zbyt szerokie i nie obrazowałoby faktycznej

konkurencji pomiędzy uczestnikami rynku. Odmiennie właściwości, inne technologie wytworzenia (posługiwanie się słowem, dźwiękiem lub/i obrazem), czas i trwałość przekazu itp., a co za tym idzie przydatność do realizacji określonych celów kampanii, powoduje, iż z punktu widzenia ustawowej definicji rynku właściwego każdy z tych mediów należy analizować odrębnie.

W przedmiotowym postępowaniu **rynek produktowy** zdefiniowano więc jako **rynek reklamy zewnętrznej**.

Kierując się ustawową definicją rynku właściwego, należy uznać, iż w przedmiotowym postępowaniu rynek właściwy w **ujęciu geograficznym ma charakter krajowy**. Przesłankami do takiej kwalifikacji jest fakt, iż firmy działające na rynku reklamy zewnętrznej oferują swoje powierzchnie reklamowe na obszarze całego kraju, a kampanie reklamowe, w większości przypadków, obejmują swoim zasięgiem również obszar kraju. Ponadto, ze względu na charakter rynku produktowego, nie występuje import i eksport. Nie są również istotne koszty transportu.

W toku postępowania analizowano możliwość węższego jeszcze określenia rynku produktowego – jako rynku billboardów. Strony postępowania bowiem w dokumencie z 25.03.2002 r. same określały ten rynek jako rynek billboardów i określały swój udział w rynku jako nie mniejszy niż 70 % (karta 22 akt kontroli AMS).

Istotnie, rynek reklamy zewnętrznej charakteryzuje się wielością rodzajów nośników o różnym przeznaczeniu i kosztach dostępu do wybranej grupy odbiorców. Wśród nich najczęściej wykorzystywanym medium są tablice reklamowe. Rynek tablic podlega dalszej segmentacji. W raportach Izby Gospodarczej Rynku Reklamy Zewnętrznej występujące na rynku tablice dzielone są na nośniki małego i dużego formatu. Osobną grupę stanowią nośniki o powierzchni 12 m<sup>2</sup>, które, co potwierdzają raporty IGRZ, są najpopularniejszym nośnikiem reklamy zewnętrznej. W dniu 31.12. 2001 r. tablic tych było 48.696, podczas gdy tablic dużego formatu było tylko ok. 5.800, z tego większość (4.958) o wymiarach 6 X 3 m. Format 12m<sup>2</sup> to dwa typy tablic: tradycyjne billboardy o wymiarach 5,04 X 2,38 m oraz tablice o wymiarach 4 X 3 m. Tych ostatnich tablic na dzień 31.12.2001 r. było 4.642 i niemal wszystkie należały do firmy Clear Channel. W pozostałych formatach również występują tablice o zróżnicowanych rozmiarach. (raport IGRZ – karty 290 – 299 akt adm.).

Billboardy, to podstawowy nośnik znajdujący się w ofercie firm outdoorowych. Pomimo zróżnicowania jakościowego, wynikającego z takich czynników jak oświetlenie lub jego brak, czy też usytuowania i mocowania (tablice wolnostojące lub naścienne), jest to produkt standardowy. W dniu 31.12.2001 r. billboardy oferowało 17 przedsiębiorców, najwięcej AMS – [usunięto] tablice, następnie w kolejności: Ströer – [usunięto] tablic, Europlakat – [usunięto] tablice oraz Outdoor – [usunięto] tablic. Z pozostałych firm, które posiadają billboardy, najwięcej przypada na Galicję – [usunięto], reszta nie posiadała więcej aniżeli 400 nośników tego typu. Uwzględniając wszystkie nośniki formatu 12 m<sup>2</sup> (a więc łącznie z tablicami w dyspozycji firmy Clear Channel), udział stron postępowania w tym segmencie, na dzień 31.12.2001 r., przedstawiał się następująco:

- AMS 30,70 %
- Ströer 17,12 %
- Europlakat 12,72 %
- Outdoor 11,87 %.



Istnieje wiele przekonujących opracowań teoretycznych wskazujących na odrębność każdego z segmentów nośników składających się na reklamę zewnętrzną. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenie rynku właściwego w niniejszym postępowaniu służyć ma przede wszystkim ustaleniu, czy wobec porozumienia zastosowanie miałoby wyłączenie z art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy (porozumienia bagatelne dla konkurencji) Urząd, z ostrożności procesowej przyjął, iż produktowym rynkiem właściwym są jednak wszystkie media funkcjonujące na rynku reklamy zewnętrznej. Gdyby bowiem przyjąć, iż w niniejszej sprawie billboardy stanowią osobny produktowy rynek właściwy, udział firm uczestniczących w porozumieniu osiągnąłby poziom 72,41 %.

Kierując się danymi przedstawionymi w branżowym miesięczniku „Marketing, Miesięcznik Praktyki Marketingowej” (luty 2002 Nr 2 str.20) obrazującymi wydatki na reklamę w mediach w latach 2000 – 2001 ustalono, iż wartość sprzedaży reklamy zewnętrznej w 2001r. wyniosła 555.104.876 zł. Opierając się na danych dostarczonych przez same przedsiębiorstwa uczestniczące w porozumieniu, oszacowano ich udziały rynkowe:

#### Udział w rynku reklamy zewnętrznej w 2001r.

Firma	Przychody ze sprzedaży w 2001r. w PLN	udział w rynku reklamy zewn.
AMS	[usunięto]	[usunięto]%
Eurolakat Polska	[usunięto]	[usunięto]%
Outdoor Promocja Plakatu	[usunięto]	[usunięto]%
Stroer Polska	[usunięto]	[usunięto]%
<b>Łącznie</b>	<b>[usunięto]</b>	<b>42,01%</b>

Zródło: Informacje dostarczone przez ww. firmy

Jak wynika z wyżej przedstawionych danych, **łącznie udział w rynku reklamy zewnętrznej firm biorących udział w porozumieniu wynosi 42%.**

W części uzasadnienia odnoszącej się do rynku nie można pominąć ogólnej sytuacji na tym rynku, jaka wytworzyła się w 2001 r.. Była to bezspornie sytuacja kryzysowa, o czym donoszą zarówno sami zainteresowani przedsiębiorcy, jak i liczne artykuły i analizy, które znajdują się w aktach sprawy (karty akt adm.). Oczywistym skutkiem tej sytuacji jest spadek przychodów przedsiębiorstw outdoorowych, choć, jak można dowiedzieć się z artykułu Piotra Apanowicza pt. „Rok prawdy” (Rzeczpospolita z 6.05.2002 r. – karta akt adm.) są nośniki, które generowały w 2001 r. wyższe przychody aniżeli w poprzednich latach. Generalnie więc spadek dotknął przede wszystkim nośniki tradycyjne, takie jak billboardy. Przekonuje o tym struktura wydatków na reklamę zewnętrzną w latach 2000 – 2001 r., z której wynika, iż w 2001 r. na billboardy klienci wydali 44 % wszystkich środków przeznaczonych na tę formę reklamy, podczas gdy w 2000 r. było to jeszcze 57 %.

Poza wyraźnym osłabieniem tempa wzrostu gospodarczego, czego nieodłączną konsekwencją jest zwykle spadek wydatków na reklamę, przyczyniły się do tego zmiany prawa. Chodzi tutaj o wprowadzenie ustawą z 5.11.1999 r. o zmianie ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych (Dz. U. Nr 96 z 1999 r., poz. 1107) zakazu reklamy wyrobów tytoniowych (od dnia 4.12.2000 r.) oraz zakazu

reklamy piwa bezalkoholowego od dnia 13.09.2001 r., na podstawie ustawy z 27.04.2001 r. o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawy o radiofonii i telewizji oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 60 z 2001 r., poz. 610).

Strony postępowania złożyły do akt sprawy materiały, które dowodzą oczekiwań klientów, głównie agencji reklamowych, artykułowanych wobec całej branży reklamy zewnętrznej. W pierwszym rzędzie są to postulaty dotyczące analizy nośników i opracowania metody pozwalającej na porównanie efektywności kampanii reklamy zewnętrznej ze skutecznością telewizji, radia czy prasy. Po drugie są to oczekiwania poprawy jakości nośników i usunięcia tablic najgorszych (sondaż „Demoskopu”, artykuły z „Media i Marketing Polska – karty 128 – 141 akt adm.).

Odpowiedzią firm outdoorowych na te oczekiwania było m.in. powołanie w lipcu 2000 r. spółki z o.o. Polskie Badania Reklamy Zewnętrznej (PBRZ), której udziałowcami w chwili obecnej są: AMS, Europlakat, Outdoor i Clear Channel. Badania prowadzone przez tę Spółkę polegają na ocenie wszystkich lokalizacji tablic w 9 największych ośrodkach miejskich w Polsce. Zostały one podzielone na trzy etapy:

1. badania tzw. widowni brutto (ilość osób przejeżdżających i przechodzących, które mogą być potencjalnie „odbiorcą” reklamy w danej lokalizacji),
2. badania widowni netto (określenie widoczności tablic i korekta wielkości widowni brutto do ilości faktycznych „kontaktów”),
3. uszczegółowienie wyników (określenie struktury psycho – demograficznej widowni).

Pierwsze dwa etapy badań prowadzono jednocześnie. Były one zakończone w czasie gdy podpisano porozumienie z 25.03.2002 r., wyjąwszy część badań dotyczących Trójmiasta. Trzeci etap badań planowany jest na jesień br. (badania tego etapu przeprowadzono we Wrocławiu).

Niezależnie od badań PBRZ swoje badania, poprzez firmę OSCAR, prowadzi Ströer.

Istotnym uzupełnieniem charakterystyki rynku reklamy zewnętrznej jest wskazanie na dwie inne jego cechy: znaczną jego przejrzystość (transparentność – w analizowanej sprawie uzyskiwaną poprzez współpracę firm, konieczną dla realizacji bardziej złożonych zamówień) oraz wysoki stopień homogeniczności produktu (wyżej wskazano, iż tablice reklamowe, zwłaszcza billboardy stanowią produkt standardowy). Obie cechy, w połączeniu z wcześniej opisywanymi jego parametrami: znacznym poziomem koncentracji i istotną - szacowaną na 20% nadwyżkę oferty firm outdoorowych (podaży) nad zapotrzebowaniem rynku (popytem) - czynią ten rynek szczególnie podatnym na zmony ograniczające konkurencję. W doktrynie przyjmuje się bowiem, że zawarcie poziomego (miedzy konkurentami) porozumienia eliminującego, ograniczającego lub zniekształcającego konkurencję jest tym bardziej prawdopodobne im większa jest kumulacja wyżej wskazanych cech rynku. (por.: St. Gronowski, Ustawa ..., s. 79; zob. też: „*Fighting Cartels – Why and How*” , Konkurensverket, Sztokholm 2001, s. 93 -97). Wprawdzie taka charakterystyka rynku nie jest samoistnym dowodem na istnienie porozumienia, to jednak jest ważną przesłanką oceny dowodów jego zawarcia a także okolicznością mogącą tłumaczyć brak szczegółowych ustaleń co do sposobu jego realizacji, w tym brak mechanizmów wzajemnej kontroli i dyscyplinowania członków porozumienia.

### Porozumienie:

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie definiuje wprost pojęcia „porozumienia ograniczającego konkurencję”, zawiera jedynie, w art. 5, zakaz porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Dla uznania zatem porozumienia za spełniające kryteria ustawowe konieczne, a zarazem wystarczające jest, aby celem działań przedsiębiorców lub ich skutkiem było naruszenie konkurencji. W praktyce mogą wystąpić trzy sytuacje:

- pierwsza, gdy strony porozumienia stawiają sobie za cel ograniczenie konkurencji; nie ma tu znaczenia, czy cel ten został osiągnięty, wystarczające jest, aby zgodnym zamiarem przedsiębiorców była rezygnacja ze swej suwerenności decyzyjnej lub jej części. Również bez znaczenia dla kwalifikacji działań przedsiębiorców są przyczyny niewystąpienia skutków antykonkurencyjnych: czy w rezultacie rezygnacji uczestników porozumienia z jego realizacji, czy na skutek okoliczności zewnętrznych, np. w wyniku działań Prezesa Urzędu;
- druga, gdy przedsiębiorcy co prawda nie mają zamiaru doprowadzić do naruszenia konkurencji, jednakże jest ono skutkiem ich skoordynowanych działań; skutek ten może być skutkiem rzeczywistym, jak i prawdopodobnym, mogącym wystąpić w niedalekiej przyszłości;
- trzecia, obejmująca zarówno pierwszą, jak i drugą z wyżej wymienionych sytuacji, tj. gdy przedsiębiorcy działający z zamiarem wyłączenia konkurencji między nimi, cel ten osiągnęli.

(zob.: E. Modzelewska – Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002, s. 67)

Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy, przez porozumienia rozumie się:

- umowy zawierane między przedsiębiorcami (...) albo niektóre postanowienia tych umów,
- uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki,
- uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Ta szeroka definicja, pozwala na objęcie zakazami wynikającymi z art. 5 ustawy wszelkich form skoordynowanych działań niezależnie funkcjonujących przedsiębiorców, wywołujących lub mogących wywołać negatywne skutki rynkowe w postaci wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia w inny sposób konkurencji. Istotą bowiem porozumienia jest współdziałanie przedsiębiorców, bez względu na to czy współdziałanie to przyjęło formę czynności prawnej (umowy), czy też czynności czysto faktycznych. Zakaz współdziałania jest korelatem wymogu niezależnego podejmowania decyzji gospodarczych przez przedsiębiorców. Aczkolwiek wymóg ten nie pozbawia przedsiębiorców prawa do rozsądnego przystosowania się do aktualnego lub przewidywanego zachowania się konkurentów, to jednak rygorystycznie wyklucza wszelkie pośrednie lub bezpośrednie kontakty pomiędzy nimi, których celem lub skutkiem jest zarówno wpływanie na zachowanie rynkowe aktualnego lub potencjalnego konkurenta albo ujawnienie takiemu konkurentowi obranego kierunku zachowania rynkowego, które postanowiono stosować lub zamierza się stosować na rynku.

W niniejszej sprawie nie ma sporu, iż czterej konkurenci podjęli współpracę - wątpliwości mogły natomiast dotyczyć tylko zakresu tej współpracy, tj. czy współpraca była

ograniczona do uzgodnienia i wydania wspólnego komunikatu prasowego opisującego działania, jakie muszą, niezależnie od siebie, podjąć właściciele billboardów w celu uzdrowienia sytuacji na rynku, czy też współpraca ta miała, co najmniej w sferze zamiarów, szerszy, wykraczający poza dozwolony ustawą antymonopolową zakres.

Podstawowym materiałem dowodowym jakim dysponuje Urząd są dwa dokumenty uzyskane podczas kontroli w Europlakacie i AMS. Są to: dokument podpisany w dniu 25.03.2002 r. oraz materiał przygotowany dla uczestników konferencji pt.: „*Platforma porozumienia, Reklama zewnętrzna 2002*”. Ich treść została bliżej przedstawiona w pierwszej części uzasadnienia. Dokumenty te nie posiadają wszystkich cech właściwych umowie w rozumieniu prawa cywilnego, choć pierwszy z nich, zważywszy na jego formalną konstrukcję i fakt złożenia podpisów przez przedstawicieli stron bardziej przypomina umowę aniżeli komunikat prasowy. Drugi natomiast to niewątpliwie typowy materiał prasowy przygotowany i przeznaczony do publikacji. Nie forma jednak, jak już powiedziano wcześniej, jest tutaj najistotniejsza lecz zakres powziętych postanowień, jaki można na podstawie tych dokumentów ustalić.

Bezsprzecznie obydwaj dokumenty zawierają treści prowadzące wprost do wniosku, iż zakres dozwolonego współdziałania pomiędzy konkurentami został przekroczony. Prócz bowiem elementów, które mogą być uznane za właściwe dla komunikatu prasowego, tj. zawierających ogólną diagnozę sytuacji rynkowej oraz deklarację zaoferowania klientom produktu o lepszej niż dotychczasowa jakości, w dokumentach tych ewidentnie znajdujemy postanowienia typowe dla tzw. porozumienia kontyngentowego oraz kartelu cenowego.

Porozumienie kontyngentowe, zakazane na gruncie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, to porozumienie, którego główną cechą jest uzgodnienie strategii podaży, m.in. poprzez ustalanie lub ograniczanie wielkości produkcji, sprzedaży lub skupu, czego efektem jest zredukowanie ryzyka związanego z samodzielnym podejmowaniem decyzji w tej dziedzinie. Takie porozumienia są często zawiązywane w warunkach kryzysu (kartele kryzysowe) - związanego ze strukturalną nadprodukcją - i zmierzają do wyeliminowania naturalnej selekcji przedsiębiorców nie mogących podolać presji konkurencyjnej. Taki cel i charakter należy przypisać uzgodnieniom dokonany przez skarżonych przedsiębiorców.

Przede wszystkim odnieść to należy do kryteriów, według których billboardy będą usuwane. W omawianych dokumentach wskazano w tym zakresie wyniki badań prowadzonych przez firmy PBRZ i OSCAR, przy czym operacja zwana tam optymalizacją sieci miała nastąpić w dwóch etapach. I tak, w pierwszym etapie optymalizacja sieci miała być dokonywana w oparciu o wyniki dotyczące widowni brutto w ośmiu największych miastach, w drugim zaś w oparciu o wyniki widowni netto. Znaczenie terminów „widownia netto i brutto” wyjaśniono w poprzedniej części uzasadnienia, nie ma więc wątpliwości, że są to kryteria obiektywne i uniwersalne. Zresztą Urząd podziela tutaj pogląd co do charakteru tych kryteriów zawarty w piśmie AMS z 2.07.2002 r. (karta 49 akt adm.). Nie do obrony jest jednakże wyrażona tam teza, że sam fakt stosowania tych kryteriów przy likwidacji nośników nie powinien być kwestionowany. O ile bowiem nie można kwestionować samego wypracowywania metod pomiaru skuteczności nośników reklamy - działania takie mieściłyby się w obrębie dopuszczonej przez prawo antymonopolowe wymianie informacji między konkurentami i można by je kwalifikować jako podjęcie wspólnych badań, mających na celu standaryzację metod oceny efektywności reklamy, tej zresztą standaryzacji oczekiwały domy mediowe i agencje reklamowe - to uzgodnienie tych kryteriów dla wspólnej strategii likwidacji tablic nie może być zaakceptowane. W doktrynie przyjmuje się bowiem, że jedynie

„przy braku dalej idącej kooperacji między przedsiębiorstwami, wspólne badania rynku i studia porównawcze ... same przez się nie oddziałują na konkurencję (tak: M. Kępiński, A. Nowicka, *Reguły konkurencji a porozumienia kooperacyjne*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, s. 43). Kryteria dostosowywania sieci do warunków panujących na rynku są elementem strategii rynkowej, którą każdy przedsiębiorca winien kształtować samodzielnie. Jeśli takie obiektywne kryteria redukcji sieci objęte są zgodą konkurentów i zostają przyjęte do stosowania, to w oczywisty sposób usunięta zostaje niepewność przedsiębiorcy co do kierunku zachowań jego konkurentów, niepewność, która jest podstawą działania konkurencji. Innymi słowy kryteria te stają się uzgodnionym elementem kontrolowania podaży.

Oprócz kryteriów optymalizacji sieci billboardów, z dokumentów wynika uzgodnienie docelowej liczby tablic przeznaczonych do likwidacji. Ogółem zlikwidowanych do końca 2002 r. miało być 9.600 tablic, z tym że ilość ta uwzględnia też 3.000 tablic, które zdemontowano w 2001 r. Omawiane dokumenty nie zawierają podziału tej liczby na poszczególnych ich sygnatariuszy, co byłoby najbardziej oczywistym przejawem porozumienia z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tym niemniej wspólne ustalenie łącznego zakresu ograniczenia podaży stanowi wystarczającą przesłankę dla takiej kwalifikacji. Z punktu widzenia bowiem interesów kontrahentów potencjalny skutek takiego uzgodnienia jest zawsze taki sam.

Cechą porozumienia cenowego, zakazanego na gruncie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, jest uzgodnienie przez konkurentów polityki cenowej w jakimkolwiek zakresie. Zakazane są zatem zarówno uzgodnienia konkretnego poziomu cen zakupu lub sprzedaży, jak również cen minimalnych i maksymalnych. Zakazem objęte są również wspólne uzgodnienia tzw. cen kierunkowych i rekomendowanych, które stwarzają pewność co do polityki cenowej konkurentów. Za porozumienie takie uznaje się nawet wymianę informacji o ponoszonych kosztach bądź zamierzonych zmianach cen, jeżeli służy to lub może służyć skoordynowaniu cen przez konkurentów, a także podążanie przedsiębiorców za cenami konkurenta gdy poprzedzone zostało jakimkolwiek bezpośrednimi lub pośrednimi kontaktami między tymi przedsiębiorcami, których celem lub skutkiem jest wpływanie na decyzje rynkowe niektórych z nich lub ujawnianie ich zamierzeń.

Przejawem porozumienia cenowego, zdaniem Urzędu, jest sformułowanie zawarte w dokumencie z 25.03.2002 r., które brzmi: „*wyższa jakość sieci tablic powinna znaleźć swoje odbicie w cenach, jakie firmy zaoferują swoim klientom od 1 maja 2002 r. Na podstawie analizy kosztów utrzymania systemów poszczególnych firm cena zapewniająca pokrycie kosztów została skalkulowana na poziomie [usunięto] USD.*” Zapis ten nie wskazuje co prawda na bezpośrednie uzgodnienie ceny wynajmu billboardów, nie można go jednakże zakwalifikować inaczej niż jako pośrednie wyznaczenie ceny minimalnej. Z tego krótkiego sformułowania wynika bowiem kilka informacji istotnych dla takiej kwalifikacji. Po pierwsze, skoro jest tam mowa o analizie kosztów utrzymania systemów poszczególnych firm, analizę taką musiała poprzedzić wymiana informacji na temat tych kosztów. Po drugie, na podstawie tej analizy skalkulowano konkretną cenę zapewniającą ich pokrycie. Po trzecie, ujawniona została konkretna data, od której wyższe ceny zostaną zaoferowane klientom. Po czwarte wreszcie, wszystkie te postanowienia zostały zaakceptowane przez konkurentów poprzez podpisanie dokumentu z 25.03.2002 r. W tych okolicznościach trudno o inne wnioski aniżeli wnioski o zawarciu porozumienia cenowego.

Po analizie postanowień zawartych w omawianych dokumentach rozstrzygnąć należy, czy wyrażony w nich zamiar współdziałania ma charakter rzeczywisty. Potrzeba takiego

rozstrzygnięcia pojawia się w kontekście argumentacji stron postępowania, akcentującej rzeczywiste cele związane z podpisaniem dokumentu z 25.03.2002 r. i publikacją materiału prasowego i ukierunkowanie wyłącznie na osiągnięcie pewnego efektu medialnego. Sama idea wspólnego poinformowania o działaniach podjętych w celu poprawy jakości tablic może być, w świetle przedstawionej sytuacji na rynku, uznana za uzasadnioną. W żadnym razie jednak fakt ten nie może być dowodem rzeczywistych intencji stron postępowania. W przeciwnym wypadku należałoby uznać, że niemal wszystkie uzgodnienia miały jedynie na celu stworzenie pozorów aby zaspokoić oczekiwania kontrahentów. Pomijając fakt, że trudno takie zachowanie pogodzić z zasadami etyki obrotu gospodarczego, nasuwa się też pytanie, czy kontrahenci firm uczestniczących w porozumieniu oczekiwali komunikatu tej właśnie treści, a zwłaszcza jaki efekt medialny chciały osiągnąć strony przekazując m.in. informacje o skalkulowaniu minimalnej ceny wynajmu billboardów.

W tym miejscu warto również przytoczyć poglądy doktryny oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na temat przesłanek ustalenia celu jaki zamierzają osiągnąć umawiający się przedsiębiorcy. W myśl tych poglądów, dla określenia celu porozumienia podstawowe znaczenie ma **obiektywny cel umowy**, a nie subiektywne wyobrażenie jej stron o celach czy motywach działania. Cel porozumienia wynika zatem wprost z całokształtu albo przynajmniej części postanowień umowy, przy czym dla jego oceny należy także uwzględnić okoliczności jego realizacji, o ile do realizacji porozumienia doszło. To samo dotyczy celu praktyk uzgodnionych (Zob.: T. Skoczny, W. Szpringer, *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję I*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996 oraz wyrok ETS w sprawie *Technique Miniere / Maschinenbau Ulm*, Zb. wyr. TS 1966, s. 282). Z kolei w wyroku z 28.03.1984 r. Trybunał Sprawiedliwości wskazał, iż „aby określić, czy celem porozumienia jest ograniczenie konkurencji, nie jest konieczne zbadanie, która z dwóch umawiających się stron podjęła inicjatywę umieszczenia w umowie poszczególnych klauzul, ani też, że strony miały wspólny cel w okresie gdy zostało zawarte porozumienie. Jest to raczej kwestia zbadania celów wynikających z porozumienia jako takiego, w świetle ich znaczenia ekonomicznego dla realizacji porozumienia” (wyrok w sprawie *Compagnie Royale Asturienne des Mines & Rhein zinc / Komisja*, Zb. wyr. TS 1984, s. 1679). Zdaniem Urzędu poglądy te niewątpliwie potwierdzają tezę, iż jeżeli tylko z samej treści uzgodnień wynika zamiar ograniczenia konkurencji, fakt zawarcia porozumienia uznać należy za udowodniony.

Niezależnie od tego, w aktach sprawy znajdują się inne, choć pośrednie dowody na to, iż zamiar wyrażony w omawianych dokumentach miał charakter rzeczywisty, a nie pozorny. Należy do nich protokół z posiedzenia Rady Izby Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej z dnia 23.04.2002 r., w którym w pkt 4 czytamy m.in. „w ramach tych umów [usunięto] wykonywalby następujące prace: wsparcie w przygotowaniu wspólnej polityki rynkowej członków IGRZ (w aspekcie regulacji rynku – zasady konkurencji + decyzja o redukcji liczby nośników w związku z przerostem podaży nad popytem + wspólna polityka cenowa)” (akta kontroli Europlakatu – karta 184). Treść tego protokołu świadczy, zdaniem Urzędu, że uzgodnienia między stronami nie ograniczyły się do sformułowania komunikatu prasowego, lecz nadal, po dacie 10.04.2002 r. istniał przynajmniej zamiar dalszego ustalania zasad współdziałania.

Poza tym dokumentem jest jeszcze porozumienie z dnia 21.05.2002 r. zawarte w Warszawie przez regionalnych przedstawicieli firm outdoorowych (w tym również przedstawiciela Clear Channel), mocą którego firmy te zobowiązały się do nie podejmowania negocjacji na temat lokalizacji tablic w miejscach zwolnionych przez inne firmy (karta 164 akt adm.). Porozumienie to zostało dołączone do korespondencji skierowanej do właściciela

budynku, na którym umieszczono tablicę, co miało go skłonić do zaakceptowania zmiany warunków wynajmu powierzchni budynku. Gdyby tego nie uczynił umowa uległaby rozwiązaniu, zaś, na podstawie tego porozumienia, żadna z firm nie zaoferowałaby umieszczenia w zwolnionym miejscu własnej tablicy. Nie jest to wprawdzie porozumienie zawiązane na „szczęblu” zarządów skarżonych przedsiębiorców, tym niemniej zważywszy, że w tekście odwołuje się ono do ustaleń w zakresie wzajemnego funkcjonowania na rynku reklamy zewnętrznej, może być, zdaniem Urzędu, traktowane jako kolejny dowód rzeczywistych zamierzeń związanych z podpisaniem dokumentu z 25.03.2002 r..

Nie podlega kwestii, iż zanim podpisano dokument z 25.03.2002 r., wszyscy jego sygnatariusze zdemontowali określoną ilość billboardów i czynności te kontynuowali po tej dacie. Wprawdzie statystyka „demontaży” nie pozwala na stwierdzenie, że data 25.03.2002 r. stanowiła istotną cezurę czasową w tym zakresie – szczególne nasilenie procesu demontaży zaobserwowano jedynie u jednego ze skarżonych przedsiębiorców – AMS – to jednak fakt ten nie może być przeszkodą dla postawienia zarzutu zawarcia zakazanego porozumienia. Może co najwyżej wskazywać na niepodjęcie przez wszystkich tych przedsiębiorców działań zmierzających do wykonania porozumienia. Samo określenie w porozumieniu docelowej ilości tablic, które będą demontowane, pozwoliło każdemu z nich na upewnienie się, że podjętym przez niego w przyszłości działaniom towarzyszyć będą dalsze, równoległe działania konkurentów. Nie ma wątpliwości, że każdy ze skarżonych przedsiębiorców miał interes aby w takim porozumieniu uczestniczyć. Interes ten wydaje się oczywisty, jeśli się zważy, że ustalona ilość tablic, które winny być zdemontowane znacząco przekracza ilość tablic, które posiadały firmy Ströer, Europlakat i Outdoor. W sytuacji zatem gdy na rynku wystąpił kryzys i istniało realne zagrożenie wypadnięcia z rynku którejś z firm, usunięcie takiego ryzyka w drodze uzgodnienia wspólnej likwidacji części tablic przez wszystkich uczestników jawi się jako działanie ze wszech miar racjonalne. Okoliczności nie potwierdzają też faktu przystąpienia do wykonania porozumienia w zakresie ustalonych kryteriów weryfikacji posiadanych tablic.

Wykazanie rzeczywistego skutku zawartego porozumienia nie jest wszakże konieczne. Jak już kilkakrotnie wcześniej stwierdzono, dla ustalenia zawarcia zakazanego porozumienia, wystarczające jest wykazanie zamiaru, celu ograniczenia konkurencji. Nie można wykluczyć, że jednym z powodów, iż porozumienie nie osiągnęło zamierzonego skutku była stosunkowo wczesna interwencja Prezesa Urzędu. Ta jednak podyktowana była koniecznością ochrony interesu publicznego.

Reasumując, Urząd uznał, iż skarżeni przedsiębiorcy zamierzali w drodze porozumienia wyeliminować ryzyko niezależnego funkcjonowania na rynku i uzgodnili warunki tego funkcjonowania.

Biorąc to pod uwagę orzeczono jak w pktcie 1 sentencji.

#### Kary pieniężne:

Zgodnie z art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy, Prezes Urzędu może, w przypadku stwierdzenia naruszenia zakazu określonego w art. 5, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7 ustawy, nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1.000 do 5.000.000 euro, nie więcej jednak niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Przy ustalaniu wysokości kary, w myśl

art. 104 ustawy, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy.

Zgodnie przyjmuje się, że sam nakaz zaniechania stosowania praktyk ograniczających konkurencję jest środkiem niewystarczającym dla zapewnienia poszanowania przepisów ustawy. Funkcję prewencyjną i represyjną może należycie spełnić dopiero właściwie ustalona kara pieniężna.

W dotychczasowym orzecznictwie Urząd nie dość często i konsekwentnie sięgał do arsenału kar pieniężnych, dlatego trudno mówić tutaj o utrwalonej jednolitej polityce karania. Z drugiej strony każda ze spraw wymaga indywidualnego podejścia z uwagi na różny stopień zagrożenia interesu publicznoprawnego, a także na różne skutki zakazanych działań dla konkurencji.

W niniejszej sprawie, jak już wspomniano nie zdołano ustalić faktu realizacji porozumienia przez skarżonych przedsiębiorców, zwłaszcza porozumienia cenowego. Przypisano zatem wyłącznie uzgodniony zamiar naruszenia swobody konkurencji na rynku reklamy zewnętrznej. Dlatego rozważając skutki zachowania stron trzeba mieć na względzie potencjalne skutki jakie mogły na rynku wystąpić gdyby porozumienie zostało wykonane. Skutki te z pewnością nie byłyby bagatelne zważywszy łączny udział umawiających się stron w rynku reklamy zewnętrznej, a w szczególności w objętym porozumieniem segmencie billboardów. Mówiąc wprost, doszłoby do wyeliminowania konkurencji na niemal całym tym rynku.

Jednocześnie jednak nie można pominąć faktu, iż działalność żadnego ze skarżonych przedsiębiorców nie była do pory przedmiotem postępowania o naruszenie przepisów ustawy przed Prezesem Urzędu. Biorąc pod uwagę tę okoliczność, a także sytuację finansową stron (wszyscy skarżeni przedsiębiorcy zamknęli rok finansowy 2001 stratą, przy czym strata ta u dwóch przedsiębiorców przekroczyła poziom [usunięto] przychodów) uznano, iż kara pieniężna wprowadzie zbliżona do dolnej granicy ustawowego zagrożenia, lecz nominalnie stosunkowo wysoka, należycie spełni funkcję represyjną i prewencyjną. Z tych względów postanowiono nałożyć na skarżonych kary w wysokości ok.. [usunięto] % przychodu osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. I tak:

- na Art Marketing Syndicate S.A. nałożono karę pieniężną w wysokości 125.412 zł (sto dwadzieścia pięć tysięcy czterysta dwanaście złotych),
- na Ströer Polska Spółka z o.o. nałożono karę pieniężną w wysokości 18.296 zł (osiemnaście tysięcy dwieście dziewięćdziesiąt sześć złotych),
- na Europlakat Polska Spółkę z o.o. nałożono karę pieniężną w wysokości 26.195 zł (dwadzieścia sześć tysięcy sto dziewięćdziesiąt pięć złotych),
- na Outdoor Promocja Plakatu Spółkę z o.o. nałożono karę pieniężną w wysokości 11.959 zł (jedenastęście tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt dziewięć złotych).

Od niniejszej decyzji stronom przysługuje prawo wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego, w terminie dwóch tygodni od jej doręczenia, za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Poznaniu.

Z upoważnienia  
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury w Poznaniu  
Edward Stawicki



Otrzymują:

1.  
Antoni Marciniak, Antoni Dynowski, Rafał Przystański  
„Dynowski, Marciniak, Przystański s.c.”  
Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych  
Ul. Paderewskiego 2/2  
61-770 Poznań  
pełnomocnicy  
Art Marketing Syndicate S.A. w Poznaniu

2.  
Julita Zimoch – Tuchołka, Paweł Lewandowski,  
Małgorzata Wężyk – Topolska  
„Domański, Zakrzewski, Palinka spółka kom.  
Ul. Emilii Plater 53  
00-113 Warszawa  
pełnomocnicy  
Ströer Polska Spółka z o.o. w Warszawie

3.  
Outdoor Promocja Plakatu Spółka z o.o.  
Ul. Chełmska 19/21 bud. nr 24  
00-724 Warszawa

4.  
Europlakat Polska Spółka z o.o.  
Ul. Taneczna 18  
02-829 Warszawa