

**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
w Warszawie**

RWA-411/5/2003/JS

Warszawa, dn.15 listopada 2003 r.

Decyzja nr RWA-16/2003

Na podstawie art. 19 ust. 2 w związku z art. 12 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

wyraża się zgodę na dokonanie koncentracji polegającej na przejęciu przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie bezpośredniej kontroli nad Drukarnią Skarbową S.A. z siedzibą w Warszawie.

UZASADNIENIE

W dniu 5 sierpnia 2003 r. do UOKiK wpłynęło zgłoszenie zamiaru koncentracji, określonej w art. 12 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na przejęciu przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie (dalej również: Wytwórnia, Zgłaszający) bezpośredniej kontroli nad Drukarnią Skarbową S.A. w Warszawie (dalej również: Drukarnia).

Mając na względzie to, iż łączny obrót podmiotów uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia przekroczył równowartość 50 000 000 euro, a tym samym spełniona została podstawowa przesłanka uzasadniająca obowiązek zgłoszenia zamiaru koncentracji, określona w art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednocześnie zaś nie zaszły przesłanki wyłączające obowiązek zgłoszenia zamiaru koncentracji, wskazane w art. 13 ustawy, zaś utworzenie wspólnego przedsiębiorcy jest jednym ze sposobów koncentracji określonym w art. 12 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy – Prezes UOKiK wszczął w przedmiotowej sprawie postępowanie antymonopolowe.

W toku postępowania antymonopolowego, w uzupełnieniu zgłoszenia zamiaru koncentracji, pismami z dnia 29 września 2003 r. oraz z dnia 3 listopada 2003 r., Wytwórnia przekazała do Prezesa UOKiK informacje i dokumenty wymagane do wydania niniejszej decyzji.

Łączny obrót przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w roku obrotowym poprzedzającym rok zgłoszenia – tj. w 2002 r. – określony zgodnie z art. 15 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także stosownie do treści rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 maja 2001 r. w sprawie obliczania obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji (Dz. U. Nr 60, poz. 611), wyniósł 474 823 238 zł.

Z informacji przekazanych przez Zgłaszającego wynika, że plan połączenia Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarni Skarbowej S.A. został zaakceptowany przez Ministra Skarbu Państwa w dniu 31 lipca 2003 r. Zgłoszenie zamiaru koncentracji natomiast zostało do UOKiK doręczone osobiście w dniu 5 sierpnia 2003 r. Tym samym, zamiar dokonania przedmiotowej koncentracji został zgłoszony Prezesowi UOKiK z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 94 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prezes UOKiK ustalił, co następuje:

I. Uczestnicy koncentracji

A/ Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych Spółka Akcyjna:

Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. jest jednoosobową spółką akcyjną Skarbu Państwa, prowadzącą działalność w zakresie produkcji banknotów, znaków akcyzy, dokumentów komunikacyjnych, znaczków pocztowych, a także produkcji papieru zabezpieczonego.

Podmiotami zależnymi Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. są:

- a/ PWPW - Technologie Informatyczne Sp. z o.o. w Warszawie (100 % udziałów należy do Wytwórni) – spółka prowadząca działalność w zakresie produkcji komputerów i innych urządzeń służących do przetwarzania informacji, w zakresie sprzedaży sprzętu komputerowego i oprogramowania, a także w zakresie przetwarzania danych;
- b/ ELKART - Systemy Kart Elektronicznych Sp. z o.o. w Warszawie (dalej również: ELKART; do Wytwórni należy 51 % udziałów o równej wartości, pozostałe 49 % udziałów należy do Austria Card-Plastikkarten und Ausweissysteme GmbH we Wiedniu, Austria) – spółka prowadząca działalność w zakresie produkcji i sprzedaży kart płatniczych i identyfikacyjnych na zlecenie podmiotów uprawnionych do ich wydawania, sprzedaży produktów i urządzeń związanych z kartami plastikowymi, wykonawstwa systemów informatycznych wykorzystujących karty plastikowe, a także eksportu ww. produktów i usług.

Ponadto, Wytwórnia posiada 40,1 % udziałów o równej wartości w Przedsiębiorstwie Ochrony i Informacji FABWEL Sp. z o.o. w Toruniu (pozostałe 59,9 % należy do osoby fizycznej – Pana Jana Walczaka), prowadzącym działalność w zakresie usług ochroniarskich, konwojenckich i informacyjno-detektywistycznych. Przedsiębiorstwo Ochrony i Informacji FABWEL Sp. z o.o. posiada 100 % udziałów w FABWEL Ochrona Sp. z o.o. w Warszawie (prowadzona działalność: jak dominant).

B/ Drukarnia Skarbowa Spółka Akcyjna:

Drukarnia Skarbowa S.A. jest jednoosobową spółką akcyjną Skarbu Państwa. Prowadzi działalność w zakresie produkcji druków zabezpieczonych (w tym w szczególności: dowodów osobistych i paszportów, biletów, formularzy czekowych, akcji i obligacji), druków

akcydensowych (m.in. formularzy ciągłych, rejestrów, ksiąg rachunkowych i in.), druków reklamowych i użytkowych (m.in. katalogów handlowych, cenników, prospektów reklamowych, bloków biurowych i in.), a także w zakresie transmisji i przetwarzania danych.

Drukarnia posiada 33,3 % udziałów o równej wartości w spółce POLDOK 2000 Sp. z o.o. w Warszawie, prowadzącej działalność w zakresie instalowania, naprawy i konserwacji sprzętu elektrycznego. Pozostałe 66,7 % udziałów należy do spółki BIATEL S.A. w Białymstoku.

II. Opis transakcji

Zgłoszona transakcja polega na przejęciu przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. bezpośredniej kontroli nad Drukarnią Skarbową S.A. poprzez przeniesienie całego majątku Drukarni na Wytwórnę za akcje, które Wytwórnia wyda wspólnikom Drukarni (łączenie przez przejęcie – jeden ze sposobów łączenia spółek handlowych, określony w art. 492 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych; Dz. U. Nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

Decyzję o połączeniu spółek podjęło Kolegium Ministerstwa Skarbu Państwa w dniu 13 maja 2002 r. *Wniosek o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Skarbowa z siedzibą w Warszawie, w celu innym niż prywatyzacja* został zaakceptowany na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 13 sierpnia 2002 r. – co pozwoliło na uruchomienie procedur prowadzących do przejęcia przez Wytwórnę kontroli nad Drukarnią.

III. Przyczyna oraz cele gospodarcze transakcji

W świetle wyjaśnień przekazanych przez Zgłaszającego, celem gospodarczym przejęcia Drukarni Skarbowej S.A. przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. jest utworzenie jednego podmiotu stanowiącego własność Skarbu Państwa, który w przyszłości będzie produkował wszystkie dokumenty na potrzeby Państwa.

W zgłoszeniu zamiaru koncentracji Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. podkreśla, iż skupienie produkcji druków wartościowych i druków wysoko zabezpieczonych – w tym dokumentów państwowych – w ramach jednego podmiotu będzie prowadzić do poprawy systemu bezpieczeństwa oraz nadzoru nad ich produkcją. Jak podnosi Zgłaszający, istnienie jednej narodowej drukarni dokumentów zabezpieczonych jest powszechnym zjawiskiem na świecie, w tym w państwach Unii Europejskiej – m.in. w Hiszpanii, Finlandii, Holandii, Francji, Włoszech – jak również w wielu państwach pozaeuropejskich, takich jak Japonia, Korea Południowa, Brazylia czy Rosja. W celu zapewnienia bezpieczeństwa produkcji banknotów i dokumentów tożsamości, w powołanych krajach została zagwarantowana szczególna kontrola ze strony organów państwowych nad tym sektorem gospodarki, zazwyczaj poprzez zachowanie państwowej własności spółek będących producentami dokumentów zabezpieczonych, niekiedy także poprzez wprowadzenie różnych form monopolu ustawowego.

Jak wskazuje Zgłaszający, połączenie Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarni Skarbowej S.A. pozwoli na właściwe ukierunkowanie dalszych badań nad rozwojem technologii wykorzystywanych przy produkcji dokumentów państwowych. Po dokonaniu przedmiotowej koncentracji możliwe będzie ponadto ograniczenie importu materiałów wykorzystywanych przy wytwarzaniu druków zabezpieczonych, które są lub mogą być wytwarzane w kraju – w szczególności papieru zabezpieczonego. Połączenie obu

spółek nie tylko wzmocni ich pozycję na polskim rynku produkcji druków zabezpieczonych, lecz umożliwi im również zaistnienie na rynku europejskim. W opinii Zgłaszającego, ma to szczególnie istotne znaczenie wobec oczekiwanej po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wzmożonej konkurencji ze strony zagranicznych producentów druków zabezpieczonych – drukarni narodowych oraz producentów komercyjnych.

W toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa, będącego inicjatorem przedmiotowej koncentracji, o wskazanie przyczyn przedmiotowej koncentracji, a także o uzasadnienie celowości jej dokonania.

W piśmie z dnia 7 listopada 2003 r. Minister Skarbu Państwa poinformował Prezesa UOKiK, iż celem połączenia Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarni Skarbowej S.A. jest stworzenie nowoczesnego i silnego finansowo podmiotu, pozostającego własnością Skarbu Państwa i będącego w stanie zapewnić pełne bezpieczeństwo produkcji druków zabezpieczonych na potrzeby Państwa.

Jak wskazał Minister Skarbu Państwa, połączenie Wytwórni i Drukarni ma stanowić istotny etap ich modernizacji oraz rozwoju technologicznego – z korzyścią dla rozwoju gospodarczego kraju. Minister zwrócił ponadto uwagę na wynikające z połączenia dwóch podmiotów będących własnością Skarbu Państwa wzmocnienie potencjału Polski w sektorze produkcji druków zabezpieczonych, w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz wzmożonej konkurencji ze strony podmiotów zagranicznych działających w przedmiotowej branży.

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

I. Rynki właściwe, na które transakcja wywiera wpływ

Stosownie do treści art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, 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 właściwy należy mieć na względzie cel definiowania, którym jest zidentyfikowanie poziomu konkurencji na rynku, a w rezultacie – stwierdzenie, czy przedsiębiorca działający na rynku ma lub może uzyskać dostateczną przewagę nad innymi uczestnikami rynku (E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002, s. 51).

Jak wynika z definicji zawartej w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, rynek właściwy wyznaczają zasadniczo dwa elementy: towar (rynek produktowy) i terytorium (rynek geograficzny). Ocena oddziaływania koncentracji na stan konkurencji wymaga określenia rynków właściwych zarówno w aspekcie geograficznym, jak i produktowym, na które koncentracja wywiera wpływ.

Jak ustalił Prezes UOKiK w toku postępowania antymonopolowego w oparciu o informacje przekazane przez Zgłaszającego, rynkami produktowymi, na których działa Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A., są:

- a/ rynek produkcji druków zabezpieczonych – następujące segmenty:
 - produkcja banknotów,
 - produkcja znaków akcyzy,

- produkcja dokumentów komunikacyjnych,
 - produkcja znaczków pocztowych,
 - wytwarzanie i personalizacja praw jazdy;
- b/ rynek produkcji papieru zabezpieczonego.

Natomiast rynkami produktowymi, na których działa Drukarnia Skarbowa S.A., są:

- a/ rynek produkcji druków zabezpieczonych – następujące segmenty:
- produkcja dokumentów identyfikacyjnych: dowodów osobistych i paszportów,
 - produkcja prostych druków zabezpieczonych, takich jak bilety, formularze czekowe, akcje i obligacje;
- b/ rynek produkcji druków akcydensowych, w tym druków reklamowych i użytkowych;
- c/ rynek produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych;
- d/ rynek usług przetwarzania i transmisji danych.

Na rynku produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych działa również ELKART Systemy Kart Elektronicznych Sp. z o.o. – podmiot należący do grupy kapitałowej Wytwórni.

Rynkiem właściwym, na który koncentracja wywiera **wplyw w układzie horyzontalnym (poziomym)**, jest każdy rynek produktowy, na którym zaangażowani są co najmniej dwaj przedsiębiorcy uczestniczący w koncentracji (**rynki wspólne**) i gdzie koncentracja prowadzi do uzyskania łącznego udziału w rynku geograficznym w wysokości większej niż 20%.

Jak wynika z przedstawionych powyżej informacji, jedynymi rynkami wspólnymi, na których działają przedsiębiorcy uczestniczący w koncentracji (ewentualnie podmioty od nich zależne), są:

- rynek produkcji druków zabezpieczonych (rynek wspólny dla Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarni Skarbowej S.A.),
- rynek produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych (rynek wspólny dla Drukarni Skarbowej S.A. oraz ELKART Systemy Kart Elektronicznych Sp. z o.o.).

Z uwagi na fakt, iż Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarnia Skarbowa S.A. prowadzą działalność na terenie Polski, jak również ze względu na rodzaj oferowanych towarów i ich właściwości, jak i preferencje odbiorców towarów, za rynek właściwy geograficznie – zarówno w odniesieniu do rynku produkcji druków zabezpieczonych, jak i rynku produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych, należy uznać obszar Polski.

A/ Rynek produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych

Jak wynika z informacji przekazanych przez Zgłaszającego, rynek produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych znajduje się aktualnie w fazie rozwoju oraz wzrostu popytu, charakteryzuje się jednak stosunkowo dużym stopniem koncentracji – łączny udział pięciu głównych jego uczestników (mających powyżej 10 % udziału w rynku) wynosi ok. 80 %.

Według informacji uzyskanych przez Prezesa UOKiK, udziały przedsiębiorców uczestniczących w przedmiotowej koncentracji w rynku produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych w 2002 r. wyniosły odpowiednio: udział Drukarni Skarbowej S.A. – ok. 0,8 %, ELKART – ok. 9 %. Po dokonaniu koncentracji łączny udział podmiotów należących do grupy kapitałowej Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. wyniesie zatem niecałe 10 %. Tym samym, należy uznać, iż rozpatrywana koncentracja nie wywiera na

rynek produkcji, sprzedaży i personalizacji kart plastikowych wpływu w układzie horyzontalnym (poziomym), nie będzie mieć również istotnego znaczenia dla struktury rynku oraz stopnia jego koncentracji.

B/ Rynek produkcji druków zabezpieczonych

Prezes UOKiK przyjął, iż za rynek produktowy rozpatrywanej koncentracji należy uznać cały rynek produkcji druków zabezpieczonych, pomimo wyróżnienia w nim poszczególnych segmentów, na których działają przedsiębiorcy uczestniczący w przedmiotowej koncentracji. Rynek ten z uwagi na strukturę odbiorców, którymi są organy administracji publicznej, banki, firmy ubezpieczeniowe, jest rynkiem przetargowym. Udziały w poszczególnych segmentach rynku produkcji druków zabezpieczonych uzależnione są od pozyskania konkretnych zleceń.

Pojęcie druków zabezpieczonych obejmuje produkty poligraficzne, w których zastosowany został element zabezpieczenia. Są to w szczególności produkty takie, jak: banknoty, paszporty, dowody osobiste, prawa jazdy, dokumenty samochodowe, znaki skarbowe akcyzy, znaczki pocztowe i skarbowe, czek, weksle, akcje, obligacje i inne druki wartościowe, a także legitymacje urzędowe oraz inne dokumenty identyfikacyjne (por. uzasadnienie wniosku Ministra Skarbu Państwa o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Skarbowa z siedzibą w Warszawie, w celu innym niż prywatyzacja).

W ocenie Prezesa UOKiK, w analizowanym przypadku prawidłowe jest zdefiniowanie właściwego rynku produktowego jako rynku produkcji druków zabezpieczonych. Tym samym Prezes UOKiK uznał, iż brak jest podstaw, by uznawać poszczególne segmenty tego rynku za odrębne rynki produktowe. Stanowisko takie uzasadnia zarówno wskazana powyżej specyfika druków zabezpieczonych, jak i wysoki stopień substytucyjności po stronie podaży ze strony producentów poszczególnych rodzajów druków zabezpieczonych – o czym świadczy fakt złożenia przez obu uczestników rozpatrywanej koncentracji, produkujących aktualnie różne rodzaje druków zabezpieczonych, ofert w przetargu ogłoszonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na produkcję i personalizację dowodów osobistych oraz paszportów (por. pismo Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z dnia 29 września 2003 r).

Prezes UOKiK ustalił, że w roku 2002 r. udziały przedsiębiorców uczestniczących w przedmiotowej koncentracji w rynku druków zabezpieczonych wyniosły:

- udział Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. – 47,2 % (przy czym 100 % w następujących segmentach: a/ produkcja banknotów, b/ produkcja znaków akcyzy, c/ produkcja dokumentów komunikacyjnych, d/ produkcja znaczków pocztowych, e/ wytwarzanie i personalizacja praw jazdy);
- udział Drukarni Skarbowej S.A. – 36,6 % (100 % w segmentach: a/ produkcji dowodów osobistych, b/ paszportów).

Udział pozostałych przedsiębiorców prowadzących działalność na krajowym rynku produkcji druków zabezpieczonych (m.in. Częstochowskie Zakłady Graficzne S.A. w Częstochowie, Drukarnia Kolejowa Sp. z o.o. w Krakowie, Drukarnia Papierów Wartościowych Sp. z o.o. w Tarnowie, Łódzkie Zakłady Graficzne w Łodzi) nie przekracza 5 %. Przedsiębiorcy ci działają na podrynkach produktowych obejmujących stosunkowo proste druki zabezpieczone, nie dysponując potencjałem ekonomicznym pozwalającym im na podjęcie produkcji bardziej zaawansowanych produktów. Jak wynika z informacji przekazanych przez Zgłaszającego, krajowy rynek produkcji druków zabezpieczonych jest

rynkiem stabilnym, o dojrzałym popycie. Bariery wejścia na rynek mają charakter ekonomiczny, jedyną poważniejszą przeszkodą prawną może być wymóg posiadania poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego przy wytwarzaniu niektórych tego typu produktów (w tym posiadania certyfikatu ISO 9000).

Mając na względzie przedstawioną powyżej strukturę oraz charakterystykę rynku produkcji druków zabezpieczonych Prezes UOKiK stwierdził, iż na przedmiotowym rynku istnieje sytuacja definiowana jako duopol, co powoduje, iż żadnemu z przedsiębiorców uczestniczących w rozpatrywanej koncentracji nie można przypisać posiadania pozycji dominującej w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym, relacja duopolu bowiem „wyklucza możliwość uzyskania przez jednego z konkurentów na tyle silnej pozycji, aby zdominować rynek i podejmować na nim działania gospodarcze bez uwzględnienia reakcji drugiego konkurenta” (por.: wyrok Sądu Antymonopolowego – obecnie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 lipca 2001 r.; sygn. akt: XVII Ama 96/00).

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Prezes UOKiK stwierdził, że przedmiotowa koncentracja wywrze wpływ w ujęciu horyzontalnym na krajowy rynek produkcji druków zabezpieczonych, prowadząc do powstania pozycji dominującej na tym rynku, wskutek czego konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona.

Zgłoszona koncentracja nie wywiera natomiast **wplywu** na rynek **w układzie wertykalnym (pionowym)**. W zgłoszonej koncentracji nie można bowiem wyodrębnić rynku produktowego, na którym działa co najmniej jeden z przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji, jest on równocześnie rynkiem zakupu lub sprzedaży dla drugiego z nich, a indywidualny lub łączny udział przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji na tych rynkach przekracza 30%. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. prowadzi wprawdzie działalność na rynku produkcji papieru zabezpieczonego, który jest jednocześnie rynkiem zakupu, na którym działa Drukarnia Skarbowa S.A., jak wynika jednak z informacji zebranych przez Prezesa UOKiK w toku postępowania antymonopolowego, rynek ten ma wymiar europejski, nie zaś krajowy. Za takim zdefiniowaniem rynku produkcji papieru zabezpieczonego w aspekcie terytorialnym przemawia brak jakichkolwiek barier ekonomicznych i prawnych utrudniających eksport lub import papieru zabezpieczonego do Polski. Wartość importu papieru zabezpieczonego na teren Polski przekracza przy tym wartość produkcji największego polskiego producenta – Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A., która papier zabezpieczony wytwarza głównie na własne potrzeby. Należy podkreślić, iż Drukarnia Skarbowa S.A. przy produkcji druków zabezpieczonych korzystała dotychczas głównie z papieru zabezpieczonego pochodzącego z importu. Warto również wskazać, iż od 2003 r. Wytwórnia prowadzi eksport produkowanego przez siebie papieru na rynek europejski. Mając powyższe na uwadze Prezes UOKiK stwierdził, iż rynek produkcji papieru zabezpieczonego jest rynkiem zagranicznym (europejskim).

Z uwagi na niewielki udział, jaki w europejskim rynku produkcji papieru zabezpieczonego ma Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. – wielkość produkcji Wytwórni jest zresztą znacznie niższa niż określony według standardów europejskich próg rentowności – rozpatrywana koncentracja nie wywiera wpływu na ten rynek w układzie wertykalnym. Przejęcie Drukarni Skarbowej S.A. przez Polską Wytwornię Papierów Wartościowych S.A. nie przyczyni się również w żaden sposób do pogorszenia sytuacji krajowych odbiorców papieru zabezpieczonego, korzystających w przeważającej mierze z papieru importowanego.

Zgłoszona koncentracja nie wywiera również **wplywu** na rynek w **ujęciu konglomeratowym**. W niniejszej sprawie nie można wyróżnić rynku produktowego, na którym pomiędzy przedsiębiorcami uczestniczącymi w koncentracji nie istnieją żadne powiązania horyzontalne i wertykalne, ale przynajmniej jeden z nich posiada więcej niż 40% udziału w jakimkolwiek rynku właściwym.

II. Ocena skutków koncentracji

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK zakazuje, w drodze decyzji, dokonania koncentracji, w wyniku której powstanie lub umocni się pozycja dominująca na rynku, wskutek czego konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona.

Przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się przy tym, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40% (art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Analiza przedmiotowej koncentracji wskazuje, że w wyniku jej dokonania na krajowym rynku produkcji druków zabezpieczonych powstanie pozycja dominująca, wskutek czego konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona. Udział aktywnego uczestnika koncentracji – Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. – w ww. rynku wzrośnie z 47,2 % do 83,8 %. Jednocześnie przestanie funkcjonować jako odrębny podmiot główny konkurent Wytwórni – Drukarnia Skarbowa S.A., dysponująca obecnie 36,6 %-owym udziałem w rynku właściwym. Tym samym, konkurencja na rynku właściwym nie tylko zostanie znacznie ograniczona, lecz faktycznie wyeliminowana.

W związku z powyższym, w analizowanym przypadku zachodzą przesłanki wydania przez Prezesa UOKiK zakazu dokonania przedmiotowej koncentracji.

Jednakże, w myśl art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy wydaje, w drodze decyzji, zgodę na dokonanie koncentracji, w wyniku której powstanie lub umocni się pozycja dominująca na rynku, pomimo że nastąpi istotne ograniczenie konkurencji, w przypadku gdy odstąpienie od zakazu koncentracji jest uzasadnione, w szczególności:

- 1/ przyczyni się ona do rozwoju ekonomicznego lub postępu technicznego,
- 2/ może ona wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową.

Odstępując od zakazu koncentracji na podstawie powołanego przepisu Prezes UOKiK winien mieć na uwadze cel uregulowań antymonopolowych, jakim jest ochrona interesu publicznego. Oznacza to, że odstąpienie od zakazu dokonania antykonkurencyjnej koncentracji dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy przemawia za tym interes publiczny.

Jak podnosi się w orzecznictwie, przy rozpatrywaniu skutków koncentracji decydować powinna ocena oparta na wszechstronnym rozważeniu wszystkich istotnych okoliczności sprawy, pozwalająca na zajęcie stanowiska czy (...) zagrożony zostanie interes publicznoprawny chroniony przepisami ustawy. Za wyrażeniem zgody na koncentrację może przemawiać wzgląd na sprostanie konkurencji międzynarodowej, czy też wdrożenie tą drogą postępu techniczno-organizacyjnego (por. uzasadnienie wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 8 października 1997 r., sygn. akt VII Ama 39/97).

W ocenie Prezesa UOKiK, w analizowanym przypadku odstąpienie od zakazu koncentracji jest uzasadnione z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego. Wynikające z rozpatrywanego połączenia korzyści dla interesów Państwa i obywateli, w tym dla poprawy bezpieczeństwa narodowego, jak również dla gospodarki narodowej oraz rozwoju technologicznego, będą bowiem przeważać nad stratami płynącymi z ograniczenia konkurencji. Wskazują na to informacje zebrane przez Prezesa UOKiK w toku postępowania antymonopolowego, zawarte w uzasadnieniu *wniosku* Ministra Skarbu Państwa *o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Skarbowa z siedzibą w Warszawie, w celu innym niż prywatyzacja*, przekazane przez Zgłaszającego, a także zamieszczone w piśmie Ministra Skarbu Państwa z dnia 7 listopada 2003 r.

Przy rozpatrywaniu przedmiotowej koncentracji Prezes UOKiK miał na względzie jej specyficzny charakter, wynikający ze szczególnego znaczenia działalności prowadzonej przez podmioty uczestniczące w koncentracji dla interesów Państwa i obywateli.

Uczestnicy przedmiotowej koncentracji – będący jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa – prowadzą działalność w zakresie produkcji i personalizacji dokumentów o szczególnym znaczeniu dla Państwa. Drukarnia Skarbowa S.A. w ramach konsorcjum ze spółką Multipolaris Kft w Budapeszcie (Węgry) realizuje zamówienie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące produkcji i personalizacji dowodów osobistych i paszportów. Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. jest natomiast producentem dokumentów komunikacyjnych i praw jazdy na podstawie umowy zawartej z Ministrem Infrastruktury; produkuje ponadto banknoty dla Narodowego Banku Polskiego.

Jak wskazuje Minister Skarbu Państwa w uzasadnieniu *wniosku o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Skarbowa, w celu innym niż prywatyzacja*, w wyniku połączenia Drukarni Skarbowej S.A. oraz Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. powstanie silna finansowo i technologicznie firma poligraficzna w pełni kontrolowana przez Skarb Państwa, która, dysponując nowoczesnymi technologiami produkcji oraz dużym potencjałem produkcyjnym, zapewni Państwu i obywatelom polskim pełne bezpieczeństwo produkcji, wydawania i dystrybucji dokumentów państwowych – zarówno dokumentów identyfikacyjnych (dowodów osobistych, paszportów, praw jazdy, dokumentów samochodowych), jak i dokumentów zapewniających bezpieczeństwo obrotu gospodarczego (banknotów, znaków akcyzy, znaczków, czeków i in.).

Produkcja druków zabezpieczonych (w tym w szczególności wytwarzanie banknotów oraz dokumentów państwowych) w większości krajów uznawana jest za sektor gospodarki mający szczególnie istotne znaczenie dla interesów państwa oraz obywateli. O szczególnym charakterze produkcji druków zabezpieczonych przesądzają względy takie, jak wymogi bezpieczeństwa wewnętrznego oraz obronności państwa, konieczność szczególnej ochrony jego interesów ekonomicznych, potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Z tych względów powszechnie przyjętą w świecie praktyką jest pozostawienie organom państwowym możliwości sprawowania daleko posuniętej kontroli nad produkcją druków zabezpieczonych o znaczeniu państwowym.

W poszczególnych krajach cele te realizowane są na różne sposoby. Modelem przyjętym w wielu państwach jest skoncentrowanie produkcji dokumentów państwowych i innych druków zabezpieczonych mających szczególne znaczenie dla państwa w jednym podmiocie, pozostającym zazwyczaj własnością państwową.

Stosunkowo często produkcja banknotów jest realizowana przez zakład usytuowany w strukturach banku centralnego danego kraju – takie rozwiązanie przyjęto m.in. we Włoszech, Francji, Belgii, Danii. W takich przypadkach produkcją druków zabezpieczonych

zajmuje się inny podmiot, często mający charakter narodowej drukarni dokumentów państwowych. W innych państwach – m.in. w Hiszpanii, Finlandii, Szwajcarii, Holandii, a także w państwach spoza Unii Europejskiej: w Rosji, Bułgarii, Rumunii, Czechach i na Węgrzech – wytwarzanie banknotów powierzono firmom komercyjnym, pozostających jednakże własnością państwa lub banku centralnego. Firmy te często zajmują się jednocześnie produkcją innych druków zabezpieczonych o znaczeniu państwowym. Innym spotykanym rozwiązaniem jest wprowadzenie stosownych regulacji prawnych, mających na celu zagwarantowanie kontroli państwa nad produkcją druków zabezpieczonych. Przykładem mogą być Ukraina oraz Białoruś – gdzie istnieje ustawowy zakaz zlecenia przedsiębiorcom zagranicznym produkcji druków zabezpieczonych o znaczeniu państwowym, jeżeli istnieje możliwość ich wytwarzania w kraju – a także Litwa, gdzie możliwość uzyskania zlecenia na dostawę dokumentów uzależniona jest od posiadania koncesji na ich wytwarzanie, przyznawanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Ochrona własnego rynku produkcji druków zabezpieczonych jest typowa nie tylko dla krajów europejskich. Dla przykładu, w Stanach Zjednoczonych druk banknotów odbywa się w firmie należącej do ministerstwa skarbu państwa, która ma zagwarantowaną wyłączność na druk banknotów dla USA, jednocześnie zaś nie może wykonywać zleceń na rzecz innych państw; w Japonii i Chinach natomiast wszystkie papiery wartościowe i dokumenty o znaczeniu państwowym wytwarzane są przez firmy działające w ramach struktur ministerstwa finansów publicznych.

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej okoliczności Prezes UOKiK stwierdził, iż pomimo funkcjonowania w poszczególnych krajach różnych rozwiązań mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa produkcji druków zabezpieczonych, niekwestionowane pozostaje uprawnienie państwa do zachowania kontroli nad tym sektorem gospodarki. Należy mieć przy tym na uwadze, iż wprowadzenie w jakiegokolwiek formie możliwości ingerowania Państwa na rynku produkcji druków zabezpieczonych – czy poprzez stworzenie jednej narodowej drukarni dokumentów państwowych, czy przez wprowadzenie monopolu ustawowego lub innych prawnych wymogów mających zagwarantować bezpieczeństwo tego rodzaju produkcji – zawsze mieć będzie przynajmniej potencjalnie negatywny wpływ na stan konkurencji na rynku. Niemniej jednak, ograniczenie konkurencji w takiej sytuacji motywowane jest względami ochrony bezpieczeństwa narodowego oraz interesu publicznego.

Niezależnie od powyższego, w analizowanym przypadku występują szczególne przesłanki uzasadniające celowość dokonania koncentracji z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego. Taką przesłankę, wskazywaną w uzasadnieniu *wniosku* Ministra Skarbu Państwa o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Skarbowa z siedzibą w Warszawie, w celu innym niż prywatyzacja, stanowią spodziewane korzyści wynikające ze zintegrowania systemów informatycznych pozostających w dyspozycji przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji w związku z realizowaną przez nich produkcją i personalizacją dokumentów publicznych. Systemy te, pomimo, że zostały wykonane na potrzeby różnych resortów (Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury), mają zbliżoną funkcję, którą jest zbieranie, rejestrowanie i archiwizowanie danych o obywatelach polskich. Różnice pomiędzy danymi zbieranymi w ramach tych systemów sprowadzają się do zakresu zbieranych informacji dodatkowych.

Dane obywateli gromadzone w ramach systemów wykonanych i wdrożonych przez Drukarnię Skarbową S.A. oraz Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. przechowywane są obecnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (system wydawania dowodów osobistych i paszportów) oraz w Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. (system wydawania praw jazdy). Połączenie i zintegrowanie danych

przekazywanych w systemie wydawania dowodów osobistych i paszportów, a także danych o uprawnieniach do prowadzenia pojazdów samochodowych, prowadziłyby do powstania jednej zbiorczej bazy danych o obywatelach polskich, stworzyłyby również możliwość szerszego wykorzystania zebranych informacji dla celów bezpieczeństwa publicznego (por. uzasadnienie *wniosku o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Państwowa, w celu innym niż komercjalizacja*).

Za wydaniem przez Prezesa UOKiK zgody na dokonanie przedmiotowej koncentracji przemawia ponadto potrzeba zintensyfikowania rozwoju technologii stosowanych przy produkcji druków zabezpieczonych na potrzeby Państwa, na którą wskazują zarówno Zgłaszający, jak również Minister Skarbu Państwa.

Rynek produkcji dokumentów zabezpieczonych i druków wartościowych z uwagi na swoją specyfikę wymaga wysokich nakładów na rozwój nowych technologii. Stanowi to przyczynę wysokiego stopnia koncentracji w skali światowej na rynkach powiązanych, w szczególności w zakresie dostaw urządzeń i materiałów wykorzystywanych przy produkcji. Dla przykładu można wskazać, że maszyny do produkcji banknotów produkowane są przez jedną tylko firmę w świecie, podobnie jak farby zabezpieczone; natomiast informatyczne systemy projektowania druków, a także hologramy wykorzystywane przy produkcji tego rodzaju druków, oferują jedynie dwie firmy na świecie.

Podmiot powstały na skutek połączenia Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarni Skarbowej S.A. byłby w stanie przeznaczyć na badania i rozwój technologii znacznie większe środki finansowe, niż jest to możliwe aktualnie. Wytwarzanie krajowych dokumentów identyfikacyjnych przez dwóch różnych przedsiębiorców ogranicza możliwość wykorzystywania doświadczeń zdobytych w ramach produkcji jednego rodzaju dokumentów przy projektowaniu i wytwarzaniu innych produktów tego typu. Prowadzone prace badawcze – m.in. w zakresie farb specjalnych oraz papierów specjalnych – są rozproszone i dublowane przez obu przedsiębiorców uczestniczących w rozpatrywanej koncentracji. Z tego względu w chwili obecnej obaj uczestnicy rozpatrywanej koncentracji korzystają przede wszystkim z gotowych rozwiązań, opracowywanych głównie za granicą, wprowadzając jedynie nieznaczne modyfikacje i ulepszenia.

Co istotne, Polska Wytwórnia Papierów Wartościowych S.A. oraz Drukarnia Skarbowa S.A. przy produkcji druków zabezpieczonych wykorzystują odmienne technologie zabezpieczania druków. Po przejściu Drukarni, Wytwórnia będzie dysponować wszystkimi wykorzystywanymi aktualnie w Polsce nowoczesnymi technologiami zabezpieczania druków, zachowując dotychczasowe osiągnięcia obu firm – co umożliwi wprowadzenie nowych, dotychczas niedostępnych rozwiązań. Przykładem może być wskazywana przez Ministra Skarbu Państwa w uzasadnieniu *wniosku o udzielenie zgody na komercjalizację Przedsiębiorstwa Państwowego Drukarnia Skarbowa, w celu innym niż komercjalizacja* możliwość stworzenia jednego nowoczesnego dokumentu, w którym zintegrowanych zostanie wiele różnych funkcji: dowodu osobistego, prawa jazdy, podpisu elektronicznego oraz dokumentu ubezpieczeniowego.

Nie bez znaczenia dla oceny przedmiotowej koncentracji w aspekcie ochrony interesu publicznego pozostają przesłanki o charakterze ekonomicznym, przedstawione w celu uzasadnienia celowości dokonania przedmiotowej koncentracji przez Zgłaszającego oraz przez Ministra Skarbu Państwa.

Informacje zgromadzone przez Prezesa UOKiK w toku postępowania antymonopolowego z dużym prawdopodobieństwem wskazują, iż wywrze ona pozytywny wpływ na gospodarkę narodową. Połączenie dwóch głównych producentów druków zabezpieczonych w Polsce, w wyniku którego powstanie przedsiębiorca o stabilnej sytuacji

finansowej, dysponujący szerokim zakresem nowoczesnych technologii oraz dużym potencjałem produkcyjnym, mogący przy tym skutecznie konkurować na wskazywanych przez Zgłaszającego niektórych rynkach zagranicznych, powinno spowodować wzrost przychodów budżetu Państwa (w postaci wpływów z podatków pośrednich i bezpośrednich), zaś w przypadku uzyskania zamówień zagranicznych – wzrost zatrudnienia połączonych firm, a także zwiększenie zapotrzebowania na materiały i surowce oraz usługi. Polepszenie finansowej kondycji Wytwórni niewątpliwie wpłynie pozytywnie na sytuację jej dostawców, którymi w znacznej części są podmioty krajowe.

Wprawdzie z uwagi na istnienie drukarni narodowych realizujących zamówienia na dostawy druków zabezpieczonych większość rynków europejskich ma charakter zamknięty, niemniej jednak w przyszłości możliwe będzie wejście Wytwórni na niektóre segmenty tych rynków. Możliwość taka dotyczy następujących państw: a/ produkcja banknotów – Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Republika Mołdowa; b/ produkcja kart identyfikacyjnych (dowodów osobistych, kart zdrowia) – Rumunia, Litwa, Łotwa, Bułgaria; c/ produkcja paszportów – Łotwa, Republika Mołdowa, Litwa, Estonia, Słowacja; d/ produkcja znaczków pocztowych – Finlandia, Republika Mołdowa, Norwegia; e/ inne druki zabezpieczone, np. wizy – państwa akcesyjne. Ponadto, w ocenie Zgłaszającego, realna jest możliwość wejścia przez Wytwornię na pozaeuropejskie rynki produkcji druków zabezpieczonych, zwłaszcza w krajach Bliskiego i Dalekiego Wchodu oraz Afryki.

Jak wskazuje Zgłaszający, sukces na rynkach zagranicznych zależy od wielu czynników, wśród których za najważniejsze należy uznać: konkurencyjność oferty, wsparcie rządowe, a także umiejętność dostosowania się do potrzeb lokalnych. Przejęcie Drukarni Skarbowej S.A. przez Polską Wytwornię Papierów Wartościowych S.A. niewątpliwie będzie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność oferty Wytwórni na rynkach zagranicznych, zarówno w aspekcie technicznym, jak i cenowym. Wzmocniona Wytwornia, wykorzystując doświadczenia swoje oraz Drukarni, będzie mogła zaoferować potencjalnym odbiorcom pełną gamę produktów. Uzyskując status narodowego producenta druków zabezpieczonych może również przy uzyskiwaniu zleceń zagranicznych oczekiwać na wsparcie rządu – w postaci gwarancji bezpieczeństwa, promowania rodzimego przedsiębiorcy czy zapraszania producenta do udziału w międzynarodowych konferencjach i seminariach poświęconych problematyce dokumentów publicznych.

Jako argument o charakterze ekonomicznym, przemawiający za odstąpieniem od zakazu dokonania rozpatrywanej koncentracji, podnoszona była również konieczność sprostania konkurencji ze strony podmiotów zagranicznych, zwłaszcza po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Jednakże Prezes UOKiK stwierdził, iż brak jest przesłanek, które jednoznacznie wskazywałyby, że po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na polskim rynku produkcji druków zabezpieczonych konkurencja ze strony producentów zagranicznych ulegnie nasileniu; tym samym przedstawiony przez Zgłaszającego argument dotyczący konieczności sprostania przez Wytwornię konkurencji przedsiębiorców zagranicznych na polskim rynku produkcji druków zabezpieczonych może mieć przy ocenie analizowanej koncentracji w aspekcie ochrony interesu publicznego jedynie znaczenie dodatkowe.

Tym niemniej należy mieć na względzie, iż polski rynek druków zabezpieczonych z uwagi na duży potencjał ludnościowy oraz otwarty charakter – w sytuacji, gdy większość europejskich rynków produkcji dokumentów państwowych pozostaje zamknięta dla zewnętrznych podmiotów, co było wskazywane powyżej – jest bardzo atrakcyjny dla zagranicznych producentów druków zabezpieczonych, podejmujących liczne próby wejścia na rynek polski. O ile w pierwszej połowie lat 90-tych dominowały wejścia o charakterze bezpośrednim, polegające na oferowaniu wykonania całości usług i produktów poza granicami Polski (m.in.: De La Rue w Basingstoke, Wielka Brytania – druk banknotów;

Francois-Charles Oberthur w Paryżu, Francja – dostawy świadectw udziałowych), obecnie zagraniczni producenci usiłują uzyskać udział w rynku otwierając w Polsce przedstawicielstwa, a także ubiegając się o zamówienia we współpracy z polskimi przedsiębiorcami. O skuteczności takich działań świadczyć może zaproszenie ośmiu podmiotów zagranicznych do udziału w organizowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przetargu na dostawę dowodów osobistych i paszportów.

W ocenie Prezesa UOKiK, przedstawione powyżej okoliczności, dotyczące w szczególności wynikających z rozpatrywanej koncentracji korzyści dla interesów Państwa i obywateli, w tym dla bezpieczeństwa publicznego i obrotu gospodarczego, w pełni uzasadniają odstąpienie od zakazu koncentracji z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego (ustawa z dnia 17 listopada 1964 r.; Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.), od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury UOKiK w Warszawie.

Otrzymuje:

**Polska Wytwórnia Papierów
Wartościowych S.A.**

ul. Sanguszki 1
00-222 Warszawa