

Magdalena Kąkol

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

MULTILATERALIZACJA POLITYKI KONKURENCJI W RAMACH WTO

1. Wstęp

Wzrost internacjonalizacji działalności gospodarczej i coraz większa współzależność przedsiębiorstw, które muszą funkcjonować w warunkach globalnego rynku, sprawiły, że od lat 80. XX wieku rośnie zainteresowanie międzynarodową polityką konkurencji. Argumentami przemawiającymi za potrzebą jej wprowadzenia są: 1) dynamiczny rozwój wymiany handlowej i związany z nią wzrost liczby konfliktów handlowych, zwłaszcza pomiędzy Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, podsycanych przez eksterytorialne stosowanie krajowego prawa konkurencji, 2) wzrost zagranicznych inwestycji bezpośrednich, podejmowanych przez korporacje międzynarodowe, przede wszystkim w formie fuzji i przejęć przedsiębiorstw oraz 3) powstawanie wielu twardych karteli, stanowiących zagrożenie dla mniejszych podmiotów rynku. Kraje są zmuszone do współpracy w dziedzinie polityki konkurencji i wykorzystują w tym celu umowy bilateralne i regionalne, jednak najważniejsze są zasady multilateralne, inicjowane przez Organizację ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Międzynarodową Sieć Konkurencji, w formie niewiążących zaleceń oraz przez Światową Organizację Handlu (*World Trade Organization* – WTO), której powierzono prowadzenie międzynarodowej polityki handlowej. Umocnienie multilateralnego systemu światowego handlu, którego podstawą jest WTO, wymaga przyjęcia przez tę organizację wiążących reguł międzynarodowej polityki konkurencji. Dzięki swoim doświadczeniom w rozwiązywaniu sporów handlowych WTO wydaje się najodpowiedniejszym forum do wprowadzenia multilateralnych zasad konkurencji i nadzoru nad ich stosowaniem.

Celem niniejszego artykułu jest: 1) przedstawienie rezultatów współpracy międzynarodowej podejmowanej w ramach układu GATT i WTO, prowadzącej do wielostronnych reguł polityki konkurencji oraz 2) określenie przyczyn braku porozumienia w tej sprawie w gronie krajów członkowskich Światowej Organizacji Handlu.

2. Próby stworzenia instytucjonalnych podstaw międzynarodowej polityki konkurencji w okresie międzywojennym i bezpośrednio po II wojnie światowej

Idea globalnego zarządzania polityką konkurencji ma długą historię. Przed utworzeniem Światowej Organizacji Handlu, która funkcjonuje dopiero od 1995 r., dwukrotnie podejmowano bezskuteczną próbę zapewnienia instytucjonalnych podstaw, ułatwiających rozwój międzynarodowych powiązań gospodarczych, zwłaszcza handlowych. Zarówno na Międzynarodowej Konferencji Gospodarczej zorganizowanej przez Ligę Narodów w Genewie (1927), jak i w Karcie Hawańskiej (1948), stanowiącej statut Międzynarodowej Organizacji Handlu (*International Trade Organization*), reguły konkurencji stanowiły ważną część proponowanych normatywnych systemów. Uważano, że jeśli te systemy mają być skuteczne, muszą obejmować nie tylko normy regulujące zachowanie państw, ale powinny również uwzględniać działania przedsiębiorstw, które mogą znacznie ograniczać handel i konkurencję międzynarodową¹.

Propozycje reguł konkurencji z 1927 r. koncentrowały się na zwalczaniu międzynarodowych karteli, które były wówczas poważnym problemem na rynku światowym². Postanowienia dotyczące polityki konkurencji w Karcie Hawańskiej³ zostały opracowane przez Amerykanina, ekonomistę z Harvardu, Edwarda S. Masona, i były wzorowane na rozwiązaniach polityki antytrustowej Stanów Zjednoczonych. Sygnatariusze karty zobowiązali się do wprowadzenia w swoich krajach regulacji zakazujących prywatnym i publicznym przedsiębiorstwom działań utrudniających dostęp do rynku, ograniczających konkurencję i wpływających negatywnie na rozwój handlu międzynarodowego. W dokumencie położono duży nacisk na objęcie odpowiednią kontrolą struktur rynków i praktyk monopolistycznych. Przewidziano również, że niektóre z tych praktyk będą podlegały zaskarżeniu, jak np. ustalanie cen, podział terytorialny rynków, różnicowanie konsumentów czy dyskryminacja niektórych przedsiębiorstw⁴. Jednak w odróżnieniu od Projektu Karty (*Draft Charter*), opracowanego w połowie lat 40., prawo zwrócenia się do ITO z żądaniem wszczęcia postępowania uzyskiwałyby na podstawie Karty Hawańskiej jedynie państwa, które

¹ D. Gerber, *Competition Law and the WTO: Rethinking the Relationship*, „Journal of International Economic Law” 2007 vol. 10, no 3, s. 707 i 708.

² Zob. szerzej W. Oualid, *The Social Effects of International Industrial Agreements*, Paper Presented to the Industrial Committee of the International Economic Conference, World Economic Forum, 1927.

³ *Havana Charter (original title: Final Act and Related Documents)*, United Nations Conference on Trade and Employment held at Havana, Cuba from 21 November 1947 to 24 March 1948, Interim Commission for the ITO, Lake Success, New York, April 1948. Postanowienia dotyczące konkurencji znalazły się w rozdziale V (Restrictive Business Practices), poświęcono im również częściowo rozdział IV (Commercial Policy).

⁴ Por. Y. Devuyt, *Towards a Multilateral Competition Policy Regime*, „Global Governance” 2000 vol. 6, Jul-Sep., Issue 3, s. 328.

ją ratyfikowały. Projekt był znacznie bardziej radykalny, bowiem upoważniał do inicjowania procedury w ramach ITO również podmioty gospodarcze (co zdarza się niezwykle rzadko, nawet w zawieranych współcześnie traktatach międzynarodowych). W przypadku, gdyby ITO stwierdziła nieprzebranie postanowień Karty Hawańskiej, mogła domagać się od państwa członkowskiego podjęcia działań naprawczych, eliminujących naruszenie konkurencji. W przeciwieństwie do tego, co przewidywał Projekt Karty, tego rodzaju decyzje ITO miały mieć jedynie charakter rekomendacji. Projekt szedł znacznie dalej, zakładając, że będą one formalnie wiążące. Nic więc dziwnego, że miał wielu przeciwników, włączając Wielką Brytanię i kraje Beneluksu, które nalegały na złagodzenie jego postanowień⁵. Pomimo że Karta Hawańska nie była równie ambitna jak jej projekt i tak okazała się trudna do akceptacji. Nie ratyfikowały jej nawet Stany Zjednoczone, największy zwolennik utworzenia ITO, z obawy, że będzie stanowić zagrożenie dla bardziej restrykcyjnego krajowego prawa konkurencji i międzynarodowych interesów gospodarczych USA.

3. Zasady i działalność GATT a międzynarodowa polityka konkurencji

Ze względu na trudności związane z ratyfikacją Karty Hawańskiej alternatywą dla ITO stało się na wiele lat tymczasowe porozumienie – Układ Ogólny w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), który wszedł w życie 1 stycznia 1948 r. Zakres problemów, którymi miał się zajmować GATT, był zdecydowanie skromniejszy w porównaniu z kompetencjami przewidzianymi dla ITO. GATT miał służyć przede wszystkim liberalizacji handlu międzynarodowego poprzez stopniowe obniżanie stawek celnych i eliminowanie ograniczeń ilościowych, nie zawierał natomiast postanowień dotyczących antykonkurencyjnych praktyk handlowych przedsiębiorstw. Jednak wśród głównych zasad, na których opierał się GATT, znalazła się zasada niedyskryminacji, istotna nie tylko dla niezakłóconego rozwoju handlu, ale również dla funkcjonowania rynku międzynarodowego i obowiązujących na nim reguł konkurencji. Realizację tej zasady miało zapewnić stosowanie klauzuli największego uprzywilejowania (art. I GATT) i klauzuli narodowej (art. III GATT)⁶.

Nie zrezygnowano jednak z koncepcji umiędzynarodowienia polityki konkurencji. W 1953 r. Rada Gospodarcza i Społeczna Narodów Zjednoczonych (*Economic and Social Council of the United Nations* – ECOSOC), przy wsparciu USA, przyjęła projekt konwencji przewidującej utworzenie międzynarodowej instytucji, która mia-

⁵ M. Taylor, *International Competition Law. A New Dimension for the WTO?*, Cambridge University Press 2006, s. 150-152.

⁶ Klauzula największego uprzywilejowania oznacza, że koncesje handlowe przyznane jednemu państwu przysługują wszystkim partnerom handlowym będącym stronami GATT, z wyjątkiem tych, którzy zostali ich pozbawieni na mocy układu. Klauzula narodowa nakłada na sygnatariuszy GATT obowiązek traktowania towaru importowanego z innych krajów członkowskich nie gorzej niż towaru wytwarzanego w kraju.

Tabela 1. Najważniejsze postanowienia dotyczące polityki konkurencji w porozumieniach WTO

Porozumienie WTO	Zobowiązanie dotyczące konkurencji
1	2
GATT 1947 (stanowiący obecnie część GATT 1994), art. II-4	Jeżeli strona utrzymuje monopol importu jakiegoś produktu, ujętego na liście załączonej do niniejszego układu, monopol taki nie będzie zapewniał przeciętnie wyższego poziomu ochrony niż poziom przewidziany na liście.
GATT 1947, art. III	Obowiązek stosowania klauzuli narodowej, czyli równego traktowania pod względem warunków konkurencji (podatków i przepisów prawnych) produktów importowanych i produktów krajowych.
GATT 1947, art. XI i XX(d)	Postanowienia zakazujące stosowania ograniczeń ilościowych, wykorzystywane czasami przeciwko monopolom importowym, uznawanym za nieuzasadnione zgodnie z art. XX.
GATT 1947, art. XVII	Każda strona zobowiązuje się, że jej przedsiębiorstwa państwowe będą się stosować w swoich transakcjach kupna lub sprzedaży w imporcie bądź eksporcie do ogólnych zasad niedyskryminacji ustalonych w układzie. Powinny dokonywać obrotu według takich samych zasad jak przedsiębiorstwa prywatne i umożliwiać konkurowanie podmiotom rynkowym z innych krajów członkowskich.
GATT 1947, art. XXIII: 1(b)	Jeżeli polityka przemysłowa jednej ze stron narusza korzyści wynikające z Układu GATT i warunki konkurencji rynkowej, druga strona może skierować do niej zażalenie (nawet jeśli żądane z postanowień nie zostało naruszone, tzw. <i>non-violation complaint</i>) i propozycję właściwego załatwienia sprawy.
Uzgodnienie w sprawie interpretacji art. XVII GATT 1994, pkt 1	Państwowe przedsiębiorstwa handlowe, które uzyskały prawa wyłączne lub specjalne, muszą być poddane ściślejszemu nadzorowi, zwłaszcza w odniesieniu do przyznanym im przywilejów mogących naruszać konkurencję.
Porozumienie o stosowaniu art. VI GATT 1994 (o środkach antidumpingowych), art. 3.5	Przy określaniu szkody wyrządzanej przez dumping krajowemu przemysłowi brane są pod uwagę restrykcyjne praktyki handlowe zagranicznych i krajowych producentów oraz konkurencja między nimi.
Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu, art. 3-6, 8	Techniczne standardy i regulacje krajowe nie mogą ograniczać handlu w stopniu większym, niż to konieczne, i dyskryminować zagranicznych producentów i importowane produkty.
TRIMS (Porozumienie w sprawie handlowych aspektów działalności inwestycyjnej), art. 9	Grupa robocza WTO ma rozważyć, czy to porozumienie powinno być uzupełnione o postanowienia dotyczące polityki konkurencji.
Porozumienie w sprawie inspekcji przedwysyłkowej, pkt. 2 i 6	Rządy muszą zakazać prywatnym podmiotom dokonującym inspekcji przedwysyłkowej niektórych działań, które mogą mieć antykonkurencyjne skutki.

1	2
Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych, art. 6, 15.5	Dla określenia szkody spowodowanej przez niektóre subsydia brane są pod uwagę praktyki ograniczające handel i konkurencję oraz zaniżanie cen.
Porozumienie w sprawie środków ochronnych, art. 11.1 (b)	Zabronione jest stosowanie dobrowolnych ograniczeń eksportu (VER), porozumień o uporządkowanym marketingu (OMA) oraz obowiązkowych karteli importowych.
Układ ogólny w sprawie handlu usługami GATS Art. VIII i IX	Władze krajowe powinny zapewnić, że monopolistyczni i wyłączni usługodawcy nie będą naruszać zobowiązań układu, szczególnie poprzez nadużywanie pozycji monopolistycznej. Również inne antykonkurencyjne praktyki usługodawców, utrudniające handel usługami, powinny zostać wyeliminowane i wiele krajów zobowiązało się do ich ograniczania (zwłaszcza w sektorze telekomunikacyjnym). Przewidziano w tym celu procedurę konsultacji pomiędzy państwami członkowskimi.
GATS, art. XVII	Zasada traktowania narodowego w odniesieniu do usług i usługodawców z innych krajów członkowskich.
Porozumienie w sprawie zobowiązań dotyczących usług finansowych, cz. B, pkt. 1 i 10	Należy zidentyfikować występujące uprawnienia monopolowe, a kraje powinny starać się wyeliminować lub ograniczyć środki, które mogą potencjalnie zachęcać do antykonkurencyjnego zachowania.
<i>Reference Paper on Basic Telecommunications*</i>	Ogólne zobowiązanie członków do powstrzymania się od antykonkurencyjnych praktyk.
TRIPS (Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej), art. 17, 22, 31, 39	Prawa ochrony własności intelektualnej nie mogą być nadużywane w sposób prowadzący do ograniczenia handlu, należy w tej dziedzinie stosować się do zasad uczciwego obrotu.
TRIPS, art. 8, 39, 40	Kraje członkowskie mogą przyjmować ustawodawstwo zakazujące stosowania restrykcyjnych warunków w porozumieniach licencyjnych i wszelkie inne środki niezbędne dla ochrony praw własności intelektualnej i powstrzymania praktyk ograniczających handel i konkurencję.
Porozumienie w sprawie zakupów rządowych (o charakterze plulateralnym), art. X i XV	Rządowe procedury zamówień publicznych muszą być zoptymalizowane z punktu widzenia konkurencji międzynarodowej, a porozumienia dotyczące zamówień publicznych są zakazane.

* Zasady regulacji rynku podstawowych usług łączności, zapewniające jego konkurencyjność. *Negotiating Group on Basic Telecommunications*, Reference Paper to the GATS telecommunication annex, 24 April 1996, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm.

Źródło: opracowano na podstawie: M. Taylor, *International Competition Law. A New Dimension for the WTO?*, Cambridge University Press, New York 2006, s. 160-162; M. Matsushita, T.J. Schoenbaum, P.C. Mavroidis, *The World Trade Organization. Law, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 545-550 oraz http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

ła rozpatrywać skargi i proponować władzom narodowym podjęcie odpowiednich działań w związku z naruszającymi konkurencję i wpływającymi na handel międzynarodowy praktykami przedsiębiorstw⁷. W tym samym czasie w GATT powołano grupę roboczą, która miała przeanalizować możliwość włączenia polityki konkurencji w ramy Układu Ogólnego o Cłach i Handlu. Niestety ostatecznie oba gremia (ECOSOC i grupa robocza GATT) uznały, że to drugie jest bardziej odpowiednie do uregulowania międzynarodowej polityki konkurencji i obie inicjatywy zakończyły się niepowodzeniem. Niemniej w GATT kontynuowano prace i w roku 1956 ustanowiono komitet i komisję złożoną z ekspertów, które miały rozważyć, na ile GATT może uwzględniać także problemy konkurencji. Specjaliści uznali, że nie ma szans, aby na tym etapie wprowadzić międzynarodowe prawo konkurencji i zaproponowali ustanowienie mechanizmu nieobligatoryjnych konsultacji pomiędzy państwami na podstawie art. XXII GATT, w przypadku jeśli zachowanie przedsiębiorstw z jednego kraju naruszałoby interesy innego kraju członkowskiego. Propozycja ta znalazła odzwierciedlenie w Rezolucji GATT z 18 listopada 1960 r., nakazującej państwu podjęcie bilateralnych konsultacji w celu wyeliminowania restrykcyjnych praktyk ze strony przedsiębiorstw. Chociaż rezolucja miała bardzo niewielką moc prawną, stanowiła pierwsze wielostronne zobowiązanie krajów w sprawie zwalczania antykonkurencyjnego zachowania przedsiębiorstw w skali międzynarodowej.⁸

Jak podkreślono, GATT zajmował się przede wszystkim eliminowaniem i ograniczaniem bezpośrednich barier handlu, jak cła i ograniczenia ilościowe, obejmował jednak pewne skromne postanowienia dotyczące barier pozataryfowych, równie istotnych dla konkurencji na rynkach międzynarodowych. Dotyczyły one dyskryminacyjnych procedur ustalania wartości towarów dla potrzeb cel, zakupów rządowych, dumpingu i subsydiów i zostały wprowadzone do układu w rezultacie negocjacji przeprowadzonych w ramach Rundy Kennedy'ego (1967) i Rundy Tokijskiej (1979). Wiele z tych postanowień nie miało jednak charakteru obligatoryjnego.

Najważniejszą z 8 rund rokowań GATT była Runda Urugwajska (1986-1994), która zakończyła się ustanowieniem Światowej Organizacji Handlu, która rozpoczęła działalność w 1995 r. Układ GATT oraz wszystkie porozumienia Rundy Urugwajskiej stały się częścią WTO. Niektóre z tych porozumień zawierają postanowienia dotyczące polityki konkurencji (zob. tab. 1).

4. Działania na rzecz multilateralizacji polityki konkurencji w ramach WTO

Od drugiej połowy lat 80. następowała intensyfikacja powiązań w skali regionalnej i globalnej, co odzwierciedlał wzrost obrotów w handlu i zagranicznych inwestycji bezpośrednich (w tym w formie fuzji i przejęć przedsiębiorstw). W nowych wa-

⁷ Por. O. Budzinski, *The Governance of Global Competition. Competence Allocation in International Competition Policy*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton 2008, s. 135-136.

⁸ Zob. szerzej M. Taylor, wyd. cyt., s. 155-158.

runkach funkcjonowania gospodarki światowej i rynku uregulowanie prawa konkurencji na poziomie krajowym stało się niewystarczające, a jego eksterytorialne stosowanie, zwłaszcza przez Stany Zjednoczone i Unię Europejską, powodowało wiele sporów i konfliktów międzynarodowych⁹. Dlatego pod koniec negocjacji Rundy Urugwajskiej, w lutym 1992 r., przewodniczący komisji europejskiej – sir Leo Brittan, uznał, że do postanowień WTO trzeba włączyć reguły konkurencji. Uważał, że tej kwestii powinna być poświęcona kolejna runda multilateralnych negocjacji handlowych, prowadzona w ramach Światowej Organizacji Handlu. Należało się do niej odpowiednio przygotować.

W latach 90. zastanawiano się nad sposobem uregulowania polityki konkurencji na forum WTO. Najważniejsze propozycje zostały przedstawione przez: 1) grupę z Monachium (1993), 2) profesora F. Scherera z USA (1994) i 3) grupę ekspertów w dziedzinie prawa konkurencji (*Group of Experts in Competition Law*), powołaną przez komisarza UE ds. Konkurencji Karela van Mierta (1995).

Grupa z Monachium, złożona z naukowców i przedstawicieli praktyki zajmujących się handlem i konkurencją, znana także pod nazwą *International Antitrust Code Working Group*, opracowała Projekt Międzynarodowego Kodeksu Antytrustowego, który przedstawiła na forum GATT 10 lipca 1993 r., czyli jeszcze w trakcie Rundy Urugwajskiej, kiedy toczyły się rozmowy na temat zakresu kompetencji WTO. Kodeks zawierał tzw. minimalne standardy, które powinno obejmować krajowe prawo konkurencji dotyczące postanowień w sprawie antykonkurencyjnych porozumień, nadużywania siły rynkowej i koncentracji przedsiębiorstw. Była to bardzo odważna propozycja, ponieważ autorzy kodeksu przewidzieli powołanie niezależnej, międzynarodowej agencji ds. polityki antymonopolowej (*International Antitrust Authority, IAA*) i zespołu rozstrzygającego spory w tej dziedzinie (*International Antitrust Panel*). IAA miała posiadać rozległe kompetencje – mogła domagać się od krajowych władz rozpoczęcia śledztwa w sprawach konkurencji. Na żądanie pokrzywdzonej strony sama miała prowadzić postępowanie, a jej decyzje byłyby wiążące¹⁰.

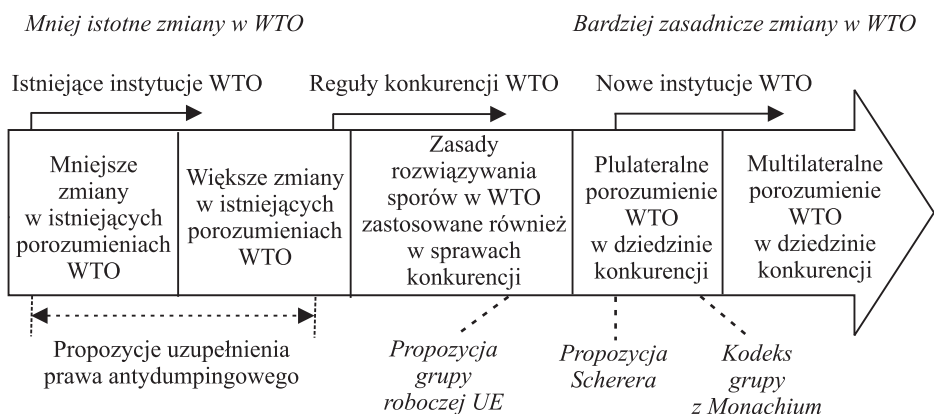
F. Scherer w raporcie pt. „Polityka konkurencji dla zintegrowanej gospodarki światowej” przygotowanym dla Brookings Institution zaproponował utworzenie Międzynarodowego Urzędu Konkurencji (*International Competition Office*) pod auspicjami WTO, który stosowałby uzgodnione w ramach tej organizacji standardy konkurencji. Miałyby one jednak dotyczyć tylko najpoważniejszych naruszeń konkurencji (kartele, nadużywanie pozycji monopolistycznej, fuzje), wpływających na handel międzynarodowy i inwestycje. Jurysdykcja urzędu obejmowałaby antykon-

⁹ Zob. szerzej B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, *Przyczyny wzrostu znaczenia i formy międzynarodowej polityki konkurencji*, opracowanie przyjęte do druku, ma się ukazać w „Gospodarce Narodowej” nr 5-6 lub nr 7-8, 2009.

¹⁰ Szerzej na temat propozycji Grupy z Monachium piszą M.A. Utton, *International Competition Policy. Maintaining Open Markets in the Global Economy*, Edward Elgar 2006, s. 120-122 oraz M. Taylor, wyd. cyt., s. 300-314.

kurencyjne praktyki przedsiębiorstw na rynkach międzynarodowych, zakładano jednak znaczny udział organów krajowych w prowadzonych postępowaniach¹¹.

W 1995 r. Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji Komisji Europejskiej opublikowała raport ekspertów (zatytułowany *Competition Policy in the New World Trade Order: Strengthening International Co-operation Rules*), w którym podkreślano potrzebę bliższej współpracy pomiędzy władzami ochrony konkurencji różnych krajów i harmonizacji prawa w tej dziedzinie. Pomogłoby to w przyjęciu plurilateralnego porozumienia w ramach WTO, obejmującego najważniejsze zasady konkurencji, jak: zakaz twardych karteli i karteli eksportowych, zastosowanie reguły rozsądku do pozostałych porozumień horyzontalnych i o charakterze wertykalnym, przyjęcie podobnego systemu jak w UE, dotyczącego zakazu nadużywania pozycji dominującej, i wypracowanie jednolitych procedur oceny połączeń przedsiębiorstw. Reguły te powinny zostać wprowadzone do porządków prawnych państw, a władze krajowe kontrolowałyby ich przestrzeganie. Nie zakładano utworzenia nowych organów WTO, które sprawowałyby nadzór nad realizacją międzynarodowej polityki konkurencji, jednak w sytuacji, gdyby władze krajowe zawiodły, można by wykorzystać w sprawach konkurencji istniejący już w tej organizacji system rozstrzygania sporów handlowych. Początkowo w plurilateralnym porozumieniu mogłyby uczestniczyć jedynie kraje z największym doświadczeniem we współpracy w dziedzinie polityki konkurencji, jak USA, Kanada, Australia, Nowa Zelandia, UE i kraje EFTA, a także Japonia i niektóre kraje azjatyckie, np. Korea Południowa, Singapur, Tajwan i kilka krajów Ameryki Łacińskiej¹².



Rys. 1. Zakres potencjalnego porozumienia WTO dotyczącego konkurencji

Źródło: M. Taylor, wyd. cyt., s. 301.

¹¹ Por. M.A. Utton, wyd. cyt., s. 119-120 oraz M. Taylor, wyd. cyt., s. 300-301.

¹² Zob. szerzej R. Weinrauch, *Competition Law in the WTO. The Rationale for a Framework Agreement*, Neuer Wissentlichen Verlag, Wien, Graz 2004, s. 157-158.

Na rysunku 1 zilustrowano zakres potencjalnego porozumienia WTO dotyczącego konkurencji. Jest on nieco inny w przypadku każdej z zaprezentowanych propozycji, jednak widać wyraźnie, że oscylują one wokół porozumienia o charakterze plulateralnym.

W trakcie Pierwszej Konferencji Ministerialnej WTO w Singapurze w 1996 r., z inicjatywy Komisarza UE K. van Mierta, ustanowiono grupę roboczą ds. zbadania wzajemnych zależności pomiędzy polityką handlową i konkurencji (*Working Group on Interaction between Trade and Competition Policy*). Zadaniem grupy było przygotowanie „gruntu” pod przyszłe negocjacje w sprawie międzynarodowych, wiążących reguł konkurencji, zaangażowała się ona także w pomoc krajom rozwijającym się we wprowadzaniu krajowego prawa konkurencji¹³. Dyskusje i prace prowadzone w ramach tej grupy potwierdziły, że istnieje bliski związek pomiędzy zasadami polityki handlowej WTO i polityką konkurencji. Wszyscy zgodzili się, że podstawowe znaczenie dla obu rodzajów polityki mają zasady narodowego traktowania, przejrzystości, niedyskryminacji i że należy zwiększać zakres współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w sprawach konkurencji. Jednak okazało się, że kraje członkowskie WTO znacznie więcej dzieli niż łączy i część z nich, zamiast włączenia polityki konkurencji do multilateralnego systemu handlu, woli rozwijać współpracę w tym obszarze na podstawie umów bilateralnych i regionalnych¹⁴.

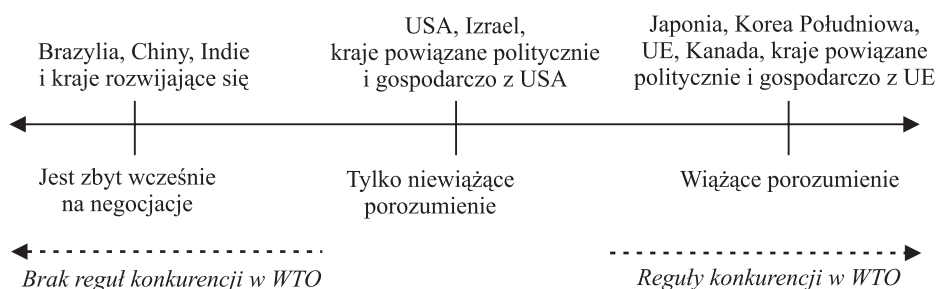
Pomimo wyraźnej opozycji Stanów Zjednoczonych i krajów rozwijających podczas Czwartej Konferencji Ministerialnej WTO w Doha (listopad 2001) udało się włączyć sprawy konkurencji do agendy IX rundy negocjacji handlowych GATT/WTO, aczkolwiek zwolennicy wiążących reguł w tej dziedzinie (UE, Japonia, większość krajów Azji Południowej, w tym Korea Południowa, oraz krajów Europy Środkowo-Wschodniej) musieli złagodzić swoje stanowisko, co znalazło odzwierciedlenie w postanowieniach Deklaracji Doha. Uzgodniono, że rozmowy w sprawie multilateralnego porozumienia dotyczącego polityki konkurencji będą się mogły rozpocząć dopiero po Konferencji Ministerialnej w Cancún, pod warunkiem że zostanie wówczas podjęta zgodna decyzja, ustalająca najważniejsze zasady i porządek negocjacji. Przyszłe porozumienie miało obejmować następujące elementy:¹⁵

- 1) zestaw podstawowych zasad polityki konkurencji i polityki handlowej – przejrzystości, niedyskryminacji i sprawiedliwych procedur,
- 2) wiążące zobowiązanie państw członkowskich WTO do zwalczania twardych karteli,
- 3) wsparcie i pomoc techniczną dla krajów rozwijających się w celu tworzenia instytucji zapewniających efektywną konkurencję,
- 4) określenie zasad dobrowolnej współpracy w sprawach konkurencji pomiędzy członkami WTO i ułatwienie międzynarodowej współpracy władz antytrustowych,
- 5) utworzenie w ramach WTO Komitetu ds. Polityki Konkurencji, nadzorującego zobowiązania członków i rozstrzygającego spory.

¹³ O. Budzinski, wyd. cyt., s. 137.

¹⁴ Zob. szerzej M. Matsushita, T.J. Schoenbaum, P.C. Mavroidis, wyd. cyt., s. 578-582.

¹⁵ O. Budzinski, wyd. cyt., s. 139-140.



Rys. 2. Stanowiska negocjacyjne krajów dotyczące uregulowania polityki konkurencji w ramach WTO po Konferencji Ministerialnej w Cancún

Źródło: M. Taylor, *International Competition Law. A New Dimension for the WTO?*, Cambridge University Press, New York 2006, s. 411.

Jednak na Konferencji Ministerialnej w Cancún (wrzesień 2003) nie osiągnięto konsensusu w żadnej z tzw. singapurskich kwestii (odnoszących się do konkurencji, inwestycji, przejrzystości zakupów rządowych i ułatwień handlowych w najbardziej chronionych sektorach i dziedzinach gospodarki)¹⁶. Z grupy krajów – głównych uczestników handlu, awansujących gospodarczo, zdecydowanie odmówiły negocjacji w sprawie multilateralnego systemu konkurencji Brazylia, Chiny i Indie, a głównym powodem takiego rozwoju sytuacji było stanowisko UE i USA, które nie zgodziły się zredukować subsydiowania artykułów rolnych¹⁷. Różnica zadań w sprawie reguł konkurencji i subsydiów dla rolnictwa pomiędzy członkami WTO była tak znaczna, że nie udało się ponownie włączyć polityki konkurencji do pakietu negocjacyjnego, nie można także oczekiwać, że nastąpi to w najbliższej przyszłości. Aktualne stanowiska poszczególnych krajów w sprawie porozumienia WTO dotyczącego polityki konkurencji przedstawia rys. 2.

5. Wnioski podsumowujące

Podsumowując inicjatywy na rzecz multilateralizacji polityki konkurencji w ramach WTO, należy wskazać kilka najważniejszych przyczyn, z powodu których nie udało się osiągnąć porozumienia w tej sprawie¹⁸:

1. Nieprzywiązywanie należytej wagi do potrzeby zapewnienia odpowiedniego poziomu konkurencji na rynkach międzynarodowych i przypisywanie polityce konkurencji zdecydowanie mniejszego znaczenia niż polityce handlowej.
2. Prowadzenie rozmów dotyczących porozumienia w sprawie konkurencji w ramach rundy multilateralnych negocjacji handlowych WTO i powiązanie zgody na włączenie reguł konkurencji do systemu światowego handlu z ustępstwami w wymianie, zwłaszcza produktów rolnych.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ Zob. szerzej R. Weinrauch, wyd. cyt., s. 162-165.

¹⁸ Por. szerzej M. Taylor, wyd. cyt., s. 411-412 oraz B. Mucha-Leszko, M. Kąkol, wyd. cyt.

3. Brak zainteresowania porozumieniem Stanów Zjednoczonych, które preferują eksterytorialne stosowanie własnego prawa konkurencji lub niewiążące reguły w tej dziedzinie, przyjmowane przez Organizację ds. Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Międzynarodową Sieć Konkurencji.

4. Obawy krajów rozwijających się, że umowa w sprawie polityki konkurencji nie będzie uwzględniała w wystarczającym stopniu ich interesów. Aby uzyskać ich przychylność, przyszłe porozumienie powinno przeciwdziałać antykonkurencyjnym zachowaniom korporacji transnarodowych i przyznawać tej grupie państw przywileje handlowe.

5. Poważne różnice zdań w grupie krajów rozwiniętych w sprawie reformy niezgodnych z zasadami konkurencji środków polityki handlowej oraz podstawowych celów międzynarodowej polityki konkurencji. Według Unii Europejskiej i Japonii powinna ona promować konkurencję w skali globalnej, natomiast Stany Zjednoczone chciałyby, aby zapewniała ona łatwiejszy dostęp do zagranicznych rynków, choć równocześnie, ze względu na wysoki deficyt handlowy, prowadzą politykę ochrony własnego rynku.

6. Niechęć wielu krajów, a zwłaszcza USA, do poddania się kontroli ze strony innych państw i przekazania kompetencji związanych z rozstrzygnięciem sporów w sprawach konkurencji na rzecz międzynarodowej instytucji.

Wymienione powody pozwalają stwierdzić, że osiągnięcie porozumienia dotyczącego polityki konkurencji jest obecnie mało prawdopodobne, tym bardziej takiego, które miałyby charakter multilateralny. Wiele krajów uważa, że przed włączeniem reguł konkurencji do agendy multilateralnych negocjacji WTO konieczne są dalsze prace nad szczegółami umowy w grupie roboczej. Niestety, trudno zauważyć ich efekty, ponieważ kraje trwają mocno przy swoich stanowiskach. Warunkiem postępu w tej dziedzinie jest porozumienie się Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych, które mogłyby wówczas łatwiej przekonać inne kraje. Najbardziej dogodną i realną formą porozumienia wydaje się porozumienie plulateralne, które z czasem mogłoby się przekształcić w multilateralne. Jednak aby odgrywało ono istotną rolę, musi obejmować najważniejsze podmioty handlu międzynarodowego, w tym Unię Europejską, Stany Zjednoczone i Japonię, a perspektywicznie również Chiny. Jedynie w warunkach wiążących wielostronnych reguł konkurencji można mieć pewność, że rynki międzynarodowe będą efektywne, a korzyści z liberalizacji polityki handlowej nie zostaną zniweczone przez krajowe przepisy ochrony konkurencji.

Literatura

- Budzinski O., *The Governance of Global Competition. Competence Allocation in International Competition Policy*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton 2008.
- Devuyst Y., *Towards a Multilateral Competition Policy Regime*, „Global Governance” 2000 vol. 6, Jul-Sep., Issue 3, s. 319-338.

- Gerber D., *Competition Law and the WTO: Rethinking the Relationship*, „Journal of International Economic Law” 2007 vol. 10, no 3, s. 707-724.
- Matsushita M., Schoenbaum T.J., Mavroidis P.C., *The World Trade Organization. Law, Practice and Policy*, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Mucha-Leszko B., Kąkol M., *Przyczyny wzrostu znaczenia i formy międzynarodowej polityki konkurencji*, opracowanie przyjęte do druku, ma się ukazać w „Gospodarce Narodowej” nr 5-6 lub nr 7-8, 2009.
- Oualid W., *The Social Effects of International Industrial Agreements*, Paper Presented to the Industrial Committee of the International Economic Conference, World Economic Forum, 1927.
- Porozumienia WTO*, http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.
- Taylor M., *International Competition Law. A New Dimension for the WTO?*, Cambridge University Press, New York 2006.
- Utton M.A., *International Competition Policy. Maintaining Open Markets in the Global Economy*, Edward Elgar, Cheltenham and Northampton 2006.
- Weinrauch R., *Competition Law in the WTO. The Rationale for a Framework Agreement*, Neuer Wissenschaftlichen Verlag, Wien, Graz 2004.

MULTILATERALISATION OF COMPETITION POLICY WITHIN WTO

Summary

The paper focuses on presentation of results of international co-operation, undertaken within GATT and WTO, leading to multilateral competition rules and determining causes of the lack of compromise on that matter between WTO member countries. In the conclusion, the author states that the main difficulties in reaching a WTO multilateral competition agreement derive from: 1) negotiating competition issues in connection with trade concessions, 2) reluctance of the United States to accept binding competition rules, 3) fears of developing countries that a new agreement will not address their concerns regarding anti-competitive behaviour by multinational firms and will not provide them with suitable concessions, 4) supporting different aims of competition policy by WTO countries.