

**Bartosz Michalski**

## **EFEKTY I PERSPEKTYWY MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY W DZIEDZINIE POLITYKI KONKURENCJI NA FORUM WTO**

### **1. Wstęp**

Powiązania gospodarcze na świecie, coraz większa rola przedsiębiorstw działających na skalę globalną oraz współzależności występujące w odniesieniu do narodowej polityki gospodarczej są nowym jakościowo wyzwaniem dla organów antymonopolowych. Aktywny udział zaznaczają na tym polu najsilniejsze państwa oraz najważniejsze organizacje międzynarodowe – przede wszystkim Unia Europejska, za pośrednictwem działań podejmowanych przez Komisję Europejską i Dyрекcję Generalną IV ds. Konkurencji, a także Światowa Organizacja Handlu.

Gra toczy się o zabezpieczenie własnych interesów ekonomicznych, co wymusza w naturalny sposób podejmowanie określonych wysiłków na forum międzynarodowym celem promowania takich rozwiązań prawnych, które zmierzałyby do ich jak najpełniejszego ujednolicenia. Przykładowo w sytuacji otwarcia gospodarki na rynki światowe stosowanie reguł konkurencji wewnątrz samej UE nie może się już odbywać bez brania pod uwagę międzynarodowego kontekstu konkurencyjnego ani też bez wyjątkowej czujności co do wzajemności stosowania prawa konkurencji<sup>1</sup>. Osiągnięcie konwergencji w tej dziedzinie, choć jeszcze dość odległe w czasie, mogłoby znaleźć swój pełny wyraz w utworzeniu jednolitego rynku światowego.

### **2. Podstawowe przesłanki międzynarodowej aktywności Unii Europejskiej w zakresie polityki konkurencji**

Dzięki różnym formom współpracy Wspólnota Europejska zmierza do upowszechniania rozwiązań, które są stosowane na mocy *acquis communautaire*. Artykuły 81 i 82 Traktatu, dotyczące antykonkurencyjnych praktyk oraz porozumień

---

<sup>1</sup> F. Fries, *Spór o Europę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 174.

między przedsiębiorstwami, które mogłyby mieć wpływ na handel wewnątrz-wspólnotowy i funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego, na mocy zawartych przez Wspólnotę porozumień dwustronnych<sup>2</sup> są stosowane również poza terytorium państw członkowskich. W ten sposób Komisja Europejska zyskała kompetencje do sankcjonowania przedsiębiorstw znajdujących się poza terytorium wspólnotowym<sup>3</sup>. Obojętne jest zatem, gdzie uwikłane w sprawę przedsiębiorstwa mają swoją siedzibę<sup>4</sup> (tzw. doktryna efektów).

Terytorialny zakres oddziaływania wspólnotowego prawa konkurencji (a także wielu narodowych systemów ochrony konkurencji) oparty jest na zasadzie skutku – system ochrony ma zastosowanie, jeśli antykonkurencyjne skutki ujawnia się lub mogą się ujawnić na obszarze Wspólnoty (lub kraju)<sup>5</sup>. Kierując się tzw. zasadą oddziaływania, Wspólnota ma prawne instrumenty, by wszcząć postępowanie z własnej inicjatywy lub wnioskować o podjęcie odpowiednich kroków przez kompetentne do tego organy, w kraju siedziby podmiotu oskarżanego o praktyki wymierzone w konkurencję.

Wobec tej możliwości faktem stało się pozaterytorialne zastosowanie wspólnotowego prawa konkurencji. Nawiązując do myśli wyrażonej we wstępie, można ten stan rzeczy traktować jako przejaw pogłębiającej się internacjonalizacji prawa, któremu początkowo towarzyszy wyznaczanie pewnych minimalnych standardów, by stopniowo znajdować drogi do osiągnięcia kompromisu dotyczącego coraz bardziej złożonych rozwiązań.

Poważne ograniczenia wynikają jednak z istoty polityki przemysłowej, zakładającej, by nie powiedzieć podważającej, sens istnienia i przestrzegania fundamentalnych zasad dotyczących konkurencji. Specyfika działań Wspólnoty w tym zakresie polega dodatkowo na tym, że próżno jest doszukiwać się w *acquis* regulacji odnoszących się bezpośrednio do tej dziedziny interwencji. Wszelkie działania dopuszczone są na zasadzie wyjątków od generalnych zakazów nadmiernej koncentracji, nadużywania pozycji dominującej na rynku i dopuszczalnej pomocy publicznej.

Ingerowanie w mechanizm rynkowy zmierza ku wyprzedzeniu innych w globalnym „pościgu za konkurencyjnością”. Częstokroć zapomina się przy tym, iż „w wymiarze globalnym [...] środki korzystnie wpływające na konkurencję w ob-

<sup>2</sup> Zob. B. Michalski, *Współpraca bilateralna Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie polityki konkurencji*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), AE, Wrocław 2004, s. 433-443.

<sup>3</sup> Zob. więcej w: *Podstawy, cel i zakres polityki krajowej i polityki Wspólnoty w dziedzinie konkurencji*, M. Markiewicz (red.), Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 62-63.

<sup>4</sup> I. Schmidt, A. Schmidt, *Europäische Wettbewerbspolitik. Eine Einführung*, Verlag Franz Vahlen, München 1997, s. 8-9. Por. J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, TNOiK, Toruń 2001, s. 119.

<sup>5</sup> *Konkurencja*, Z. Brodecki (red.), Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 110.

rebie rynku wewnętrznego mogą ją wprowadzić wzmocnić, ale jednocześnie osłabić konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich wobec konkurencji międzynarodowej”<sup>6</sup>.

W tym kontekście zwraca się uwagę na brak międzynarodowych uregulowań zasad konkurencji, tendencje do powstawania transnarodowych korporacji o oligopolistycznym charakterze oraz postępującą na skutek globalizacji utratę suwerenności ekonomicznej państw. Z tego powodu coraz bardziej potrzebna jest taka polityka konkurencji, która zagwarantuje zarówno konkurencję na europejskim rynku wewnętrznym, jak i zdolność konkurencji przedsiębiorstw europejskich na rynku światowym<sup>7</sup>. Postuluje się zdecydowane ograniczenie międzynarodowego wyścigu w dziedzinie dotowania, przemysłane promowanie koncentracji przedsiębiorstw (tzn. takie, które przyniesie więcej korzyści niż strat wynikających z nadużywania pozycji dominującej na rynku) oraz ogólne promowanie wzorców odpowiedzialności samych przedsiębiorstw za konkurencję w zamian za konstruowanie czytelnego i jasnego prawa.

W szybko zmieniającym się świecie, gdzie istotna staje się umiejętność elastycznego dostosowania do nowych warunków, polityka na rzecz przedsiębiorstw powinna koncentrować się na: wspieraniu działalności gospodarczej, stwarzaniu otoczenia sprzyjającego zmianom i stosowaniu nowoczesnych technologii oraz zapewnieniu łatwego dostępu do usług i towarów na rynku<sup>8</sup>. Znalazło to swój wyraz m.in. w sformułowanej przez Wspólnotę strategii lizbońskiej. Niezwykle ważne dla rozwoju przedsiębiorczości w Unii Europejskiej może być zastosowanie benchmarkingu, czyli analiz sektorowych połączonych z wyodrębnieniem najlepiej rozwijających się firm oraz przyczyn ich sukcesu.

Połączenie przemysłanej interwencji rynkowej, uwzględniającej oraz promującej w długim okresie ducha konkurencji z coraz powszechniejszą liberalizacją zmonopolizowanych dotychczas sektorów wyznacza zasadniczy kierunek działań podejmowanych na gruncie międzynarodowej harmonizacji prawa i polityki konkurencji. Wspólnota Europejska zapewniła zakres stosowania swoich przepisów dotyczących konkurencji za pośrednictwem licznych porozumień dwustronnych, umowy o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego z państwami EFTA, a także układów stowarzyszeniowych, zawartych m.in. z państwami Europy Środkowej i Wschodniej (układy europejskie). Komisja Europejska, zgodnie z podejściem dualnym, jest przychylna wszelkim porozumieniom, szczególnie tym zawierany między wieloma stronami. Sama współpraca dwustronna musi być uzupełniania i wspierana przez system współpracy multilateralnej.

---

<sup>6</sup> Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Lódź 1997, s. 201.

<sup>7</sup> Tamże.

<sup>8</sup> I. Woicka, *Europa przedsiębiorstw – nowy program Komisji Europejskiej*, [w:] „Wspólnoty Europejskie” 2000 nr 7-8, s. 47.

### 3. Światowa Organizacja Handlu jako forum współpracy – podstawowe zasady

Bez wątpienia możliwą płaszczyzną dla koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki konkurencji jest forum Światowej Organizacji Handlu<sup>9</sup>. Najważniejsze jest wskazanie cech przemawiających za propozycjami zajęcia się konkretnymi zagadnieniami przez WTO, spodziewanych celów oraz określenie, jaki typ współpracy byłby odpowiedni<sup>10</sup>.

Formalne powstanie tej organizacji poprzedziły działania zapoczątkowane tuż po II wojnie światowej. Pierwszą próbę podjęto w latach 1947 i 1948, kiedy to na mocy ostatecznie nie ratyfikowanej „Karty hawańskiej” opracowano status Międzynarodowej Organizacji Handlu (International Trade Organization). Była ona umocowana do występowania przeciwko antykonkurencyjnym praktykom wraz z prowadzeniem dochodzeń oraz wydawaniem rekomendacji dotyczących środków zaradczych<sup>11</sup>.

Fiasko powołania do życia ITO spowodowało pewne przesunięcie ciężaru zawieranych porozumień na inne międzyrządowe formy współpracy (np. OECD, UNCTAD). Na mocy zawartego układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) ustanowiono jednak wiele zasad zabraniających jakiegokolwiek dyskryminacji, stanowiących fundament dla wszelkiego rodzaju przedsięwzięć. Wynika z nich również, choć może nie bezpośrednio, samo podejście do zagadnień związanych z konkurencją. Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS) oraz porozumienie o handlowych aspektach praw własności intelektualnej (TRIPS) również zawierają postanowienia zarówno wpływające na kształt narodowej polityki konkurencji, jak i wyznaczające określone formy współpracy w tym zakresie. Bardzo ważnym elementem wydaje się przy tym zastrzeżenie, że polityka konkurencji jest jasno związana z handlem, a zastosowanie prawa konkurencji na rynkach eksportowych pomoże utrwalić jednolitą płaszczyznę oraz promować jednakowe warunki konkurencji dla firm rywalizujących na rynkach międzynarodowych<sup>12</sup>.

Zasada wzajemności (klauzula najwyższego uprzywilejowania) stanowi podstawę funkcjonowania WTO. Jej istota wynika z tego, że w warunkach niewielkiej liczebności początkowego składu stron porozumienia GATT sensowne było zaofe-

---

<sup>9</sup> Polityka konkurencji nie jest naturalnie jedynym najważniejszym zagadnieniem. Należy nadmienić, że oczekuje się przyjęcia/pogłębienia światowych regulacji dotyczących takich dziedzin, jak handel usługami, ochrona środowiska, polityka socjalna/społeczna, prawo własności intelektualnej, z nich też bowiem mogą wynikać istotne zarówno dla handlu światowego, jak i samej konkurencji ograniczenia (np. dumping socjalny, świadome zanizanie standardów środowiskowych).

<sup>10</sup> B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, AE, Wrocław 2002, s. 379.

<sup>11</sup> European Commission, *Towards an international framework of competition rules. Communication to the Council submitted by Sir Leon Brittan and Karel Van Miert*, COM (96) 284 final. Brussels 17.06.1996.

<sup>12</sup> Tamże.

rowanie najlepszego traktowania każdemu krajowi, w tym także nie należącemu do GATT<sup>13</sup>.

We współczesnych realiach, przekładając zastosowanie klauzuli najwyższego uprzywilejowania bezpośrednio na obszar polityki konkurencji, należy oczekiwać, że kraje będące stronami porozumienia będą postępować zgodnie z zasadą *positive comity*, analizując wszelkiego rodzaju przypadki praktyk antykonkurencyjnych mające bezpośredni wpływ na stosunki gospodarcze lub naruszające ważne interesy kraju dotkniętego negatywnymi skutkami takiego postępowania. W warunkach zróżnicowanej siły ekonomicznej krajów klauzula najwyższego uprzywilejowania zapewnia również ochronę mniejszym, szczególnie w czasach gorszej koniunktury, kiedy są one narażone na wszelkiego rodzaju działania protekcyjnistyczne, których celem jest blokowanie dostępu do rynków narodowych krajów większych.

Esencją kolejnej zasady – traktowania narodowego – jest wymaganie od każdego członka WTO, by nie tworzył konkurencyjnych barier dla dóbr i usług innego członka tej organizacji względem własnych<sup>14</sup>. Pojawia się tu w naturalny sposób ograniczenie dla autonomii prowadzenia narodowej polityki handlowej i kształtowania warunków wymiany z zagranicą w sposób najbardziej dla określonego państwa korzystny. Patrząc na problem przez pryzmat procesu globalizacji, należy stwierdzić, że działanie na podstawie klauzuli narodowej jest nieuniknione, szczególnie w warunkach, gdy, jak już wielokrotnie zostało wspomniane, prowadzenie biznesu dawno odbywa się ponad granicami. Kluczowe są w tym wypadku zapisy art. III.4 GATT, art. XVII GATS oraz art. 3 TRIPS i ich szeroka interpretacja. Stanowią one, że:

- towary importowane powinny być objęte traktowaniem nie gorszym niż towary pochodzenia narodowego z poszanowaniem wszelkich praw, regulacji i wymagań związanych z ich sprzedażą, kupnem, przemieszczaniem, dystrybucją lub użyciem (art. III.4 GATT),
- każdy członek [...] przyzna usługom i usługodawcom któregośkolwiek innego członka w odniesieniu do wszelkich wpływających na świadczenie usług traktowanie nie mniej korzystne niż przyznane własnym podobnym usługom i usługodawcom; członek może wypełnić ten wymóg przez traktowanie formalnie identyczne lub formalnie różne, lecz będą one uznane za mniej korzystne, jeżeli zmieniają warunki konkurencji na korzyść usług i usługodawców członka w porównaniu z podobnymi usługami i usługodawcami któregośkolwiek innego członka (art. XVII GATS),
- każdy członek przyzna podmiotom innych członków traktowanie nie mniej korzystne niż to, jakie przyznaje własnym podmiotom w zakresie ochrony

<sup>13</sup> Por. B. Hoekman, M. Kostecki, wyd. cyt., s. 41.

<sup>14</sup> World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *The fundamental WTO principles of national treatment, most-favoured-nation treatment and transparency*, WT/WGTCP/W/114, 14.04.1999.

własności intelektualnej z zastrzeżeniem wyjątków już przewidzianych (art. 3 TRIPS).

Ich interpretacja rozwinęła się wokół koncepcji, która wymaga równości szans konkurencyjnych dla towarów krajowych i importowanych i zabrania zastosowania środków mogących naruszyć warunki konkurencji, którym muszą sprostać dobra z importu w stosunku do dóbr krajowych na wewnętrznym rynku<sup>15</sup>.

Zasada przejrzystości to z kolei już niemal nieodłączny element każdej dyskusji nad umiędzynarodowieniem prawa związanego z gospodarką i stosunkami handlowymi. Ciągła presja (oczekiwanie) na osiąganie jasności i trwałości reguł prawnych jest współcześnie czymś całkowicie naturalnym i bez uznania znaczenia tego elementu żadne negocjacje już na samym wstępie nie mają większych szans powodzenia. Naturalnie zasada przejrzystości wydaje się tutaj zarazem cichym i skutecznym instrumentem szybszego osiągania zbieżności określonych regulacji na forum międzynarodowym. Cała jej koncepcja może być rozumiana jako składowa dwóch części<sup>16</sup>:

- obowiązku publikowania lub przynajmniej uczynienia publicznie dostępnymi wszystkich ważnych regulacji i (jako generalna reguła) niewdrażania ich, zanim nie zostaną zaprezentowane, a także konieczności zachowania administracyjnej bezstronności i prawa do przeglądu decyzji podjętych na mocy nowych regulacji,
- konieczności notyfikowania różnych form rządowej aktywności zarówno samej WTO, jak i państwom członkowskim.

Kładzie się tu zatem szczególny nacisk na sprawny przepływ informacji, co stanowi dobrą podstawę unikania konfliktów, a także szybkiego likwidowania źródeł potencjalnych sporów. Posiedzenia Rady WTO, odbierane generalnie jako mechanizm kontrolowania polityki handlowej i forma zewnętrznego nadzoru, sprawiają, że poszczególne strony nie mają możliwości uchylania się od zobowiązań, co tym samym zmniejsza niepewność co do dominującej postawy politycznej<sup>17</sup>. Większa pewność warunków gospodarowania w oczywisty sposób przyczynia się do pozytywnych ocen rynku. Przestrzeganie podstawowych zasad GATT ma stanowić w swoich założeniach wzmocnienie bodźców inwestycyjnych dla przedsiębiorstw oraz przyczyniać się do dalszej intensyfikacji handlu światowego.

Ogół zasad uzupełnia prawo wprowadzania w szczególnie uzasadnionych przypadkach określonych działań zapobiegawczych, jako wyjątków od obowiązujących reguł. Jednym z nich jest zapewnienie uczciwej konkurencji przez prawo do nałożenia ceł wyrównawczych na dobra importowane, które podlegały subsydiowaniu, oraz ceł antydumpingowych na import dóbr eksportowanych po cenach dumpingo-

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Tamże.

<sup>17</sup> B. Hoekman, K. Kostecki, wyd. cyt., s. 45.

wych, co pozostaje często w bezpośrednim konflikcie z dostępem rynku, jako że stosowane przez rządy instrumenty osiągania owej „uczciwości” to najczęściej bariery handlowe<sup>18</sup>.

#### **4. Potencjalne problemy w zakresie umiędzynarodowienia polityki konkurencji na forum WTO**

WTO w toku swej działalności wypracowała pewną strukturę procesów, których przeprowadzenie wydaje się niezbędne do zawarcia porozumienia dotyczącego zasad konkurencji. Na jego architekturę powinny składać się następujące elementy<sup>19</sup>:

- zobowiązanie się wszystkich członków WTO do efektywnego stosowania krajowego prawa dotyczącego monopoli, fuzji i innych praktyk ograniczających konkurencję,
- minimalne zobowiązania natury proceduralnej, przede wszystkim przez dostęp do kompetentnych urzędów i prawo do składania skarg,
- zobowiązanie, że wszystkie nielegalne porozumienia będą przed krajowymi sądami uznawane za bezskuteczne,
- zapewnienie priorytetu prawnego dla wdrożenia polityki konkurencji,
- zagwarantowanie równego dostępu do krajowych sądów, zarówno dla podmiotów narodowych, jak i zagranicznych,
- podstawowe standardy towarzyszące wdrożeniu prawa konkurencji, tj. przejrzystość krajowych procedur, zastosowanie sankcji i skuteczność organów antymonopolowych.

Ta lista zagadnień wymaga komentarza. W odniesieniu do postulatu efektywnego wdrażania krajowego prawa konkurencji przez państwa członkowskie należy wskazać poważne ograniczenia. Najważniejsze z nich wynika z tego, że nie każdy kraj należący do WTO ma prawo konkurencji. Problem dotyczy przede wszystkim krajów rozwijających się. Dodatkowym czynnikiem ograniczającym są istniejące wciąż różnice w podejściu do stanowienia i stosowania prawa konkurencji.

Wskutek tych zarówno potencjalnych, jak i rzeczywistych barier pojawia się kolejny postulat, zgodnie z którym kraje rozwinięte powinny dawać jednoznaczne świadectwo przez podejmowane przez siebie działania, że traktują poważnie całokształt zagadnień związanych z polityką konkurencji. Jednocześnie zapis art. XI.2 porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu przewiduje, że od krajów uznanych przez ONZ za najmniej rozwinięte będzie wymagać się podjęcia jedynie takich zobowiązań i udzielenia takich koncesji, których zakres będzie

<sup>18</sup> Tamże, s. 47.

<sup>19</sup> M. Janigan, *Competition Policy, Consumers and the Multi-Lateral Trading System*, Public Interest Advocacy Centre (PIAC), <http://www.piac.ca/newpage11.htm>. World Trade Organization, *Ministerial Declaration adopted on 14.11.2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 20.11.2001.

zgodny z potrzebami ich indywidualnego rozwoju, potrzebami finansowymi i handlowymi lub możliwościami administracyjnymi i instytucjonalnymi.

Naturalnie z racji siły ekonomicznej dwóch ważnych z punktu gospodarki światowej organizmów – gospodarki amerykańskiej i europejskiej – nie do uniknięcia wydaje się sytuacja, że wypracowany w ramach WTO ogólny model współpracy będzie w znacznej mierze czerpał właśnie ze wzorców prawa amerykańskiego i europejskiego. Po raz kolejny znajduje tutaj zastosowanie zasada pozaterytorialnego zastosowania prawa konkurencji. Na uwagę zasługuje w tym kontekście teza, że w interesie UE i USA leży wykorzystanie rygorów prawa o konkurencji jako instrumentów promocji eksportu i ograniczenia zakresu konfliktów dotyczących łączenia się wielkich firm; są one mniej zainteresowane poddawaniem własnych firm działających na rynkach zagranicznych międzynarodowemu rygorom<sup>20</sup>. Podaje to w wątpliwość realność realizacji wskazanych wcześniej postulatów.

Nawet jeśli prawo konkurencji jest już stanowione i przestrzegane, pojawia się kolejna bariera – automatyczny rozdzźwięk między geograficznym zasięgiem jurysdykcji a geograficznym zasięgiem ewentualnego naruszenia prawa. Z tego właśnie powodu istnieje nacisk, by regulacje przyjmowane na forum międzynarodowym były jednoznaczne i jednolite, tak by nie dochodziło do sporów dotyczących ich prawnej interpretacji. Tylko takie kompleksowe i spójne podejście powinno dać stosunkowo trwałą podstawę w warunkach globalizacji. „Siłami ekonomicznymi, przemawiającymi na rzecz norm globalnych, są: jednolitość preferencji konsumentów z różnych krajów, ekonomia skali i zakresu (w tym czynniki zewnętrzne występujące w sieci) lub fakt, że dane zagadnienie dotyczy globalnego czynnika zewnętrznego i wymaga skoordynowanych działań. Z drugiej strony poparcie dla zróżnicowania norm będzie silniejsze, im większe są narodowe różnice w preferencjach, woli poniesienia kosztów poszczególnych standardów, wzorach konsumpcji i instytucji politycznych i prawnych. Im mniejsze są fizyczne efekty rozprzestrzeniania na inne kraje, powodowane przez produkcję lub konsumpcję w jednym z nich, tym silniejsze będą argumenty na rzecz uniformizacji”<sup>21</sup>.

Polityka konkurencji jest tym samym postrzegana jako kolejny element w ramach polityki gospodarczej dla osiągnięcia celów przyświecających Światowej Organizacji Handlu w warunkach, gdy wyczerpano już w zasadzie większość możliwości w ramach porozumień dotyczących kształtu polityki handlowej. Ma znaczenie zarówno w kontekście problemu kreowania konkurencyjności gospodarek, wzrostu efektywności ekonomicznej, jak i w końcowym efekcie zwiększaniu dobrobytu konsumenta.

Dopóki nie ma jednolitych regulacji dotyczących konkurencji, WTO i jej kraje członkowskie zdane są na stosowanie zasady rozsądku oraz podejścia opartego na

---

<sup>20</sup> B. Hoekman, K. Kostecki, wyd. cyt., s. 393.

<sup>21</sup> Tamże, s. 382.



analizie każdego przypadku z osobna (tzw. *case-by-case approach*). Uwarunkowane jest to przede wszystkim brakiem organu, który miałby prawne możliwości egzekwowania prawa. Żadne porozumienie bowiem nie ma w oczywisty sposób racji bytu bez zapewnienia instytucji nadzoru. Istnieje wszakże pomysł utworzenia ogólnoświatowej urzędu antymonopolowego (International Competition Authority), lecz realne szanse na jego powołanie wydają się nikłe i są uzależnione w pierwszej kolejności od zawarcia ostatecznego porozumienia dotyczącego konkurencji<sup>22</sup>.

Za wyraźną słabość WTO można w tym kontekście uznać samą jej naturę – jako porozumienie międzyrządowe ma ona ograniczone możliwości oddziaływania na zachowanie podmiotów prywatnych, szczególnie tych, których działalność ma charakter ponadgraniczny i podlega różnym jurysdykcjom prawnym. Z tego powodu zarówno w art. 9 i 10 GATS, jak i preambule porozumienia TRIPS wskazano na konieczność zawarcia w przyszłości uzupełniających regulacji i unormowania tej całej sytuacji<sup>23</sup>.

Wiele oporów z punktu widzenia zachowania gospodarczej suwerenności wzbudza również sam obowiązek udzielania i wymiany informacji. Istnieje zawsze ryzyko, że mogą one zostać wykorzystane niezgodnie z interesem określonego kraju, np. przez wykorzystanie odpowiednich instrumentów polityczno-ekonomicznych<sup>24</sup>.

Nie mniej istotnym czynnikiem wydaje się zidentyfikowanie barier dostępu do rynków krajowych i sposobów na ich zmniejszanie. Brak lub słabe egzekwowanie ustaw o konkurencji utrudnia ten dostęp, pozwalając firmom krajowym na wykluczanie wejścia z zewnątrz lub znaczne zwiększanie jego kosztów<sup>25</sup>.

## **5. Rozwiązania wypracowane przez WTO w zakresie polityki konkurencji**

By nie wpaść w pewnego rodzaju impas negocjacyjny, na forum WTO podejmuje się działania, które mają stopniowo przyczyniać się do zbliżania stanowisk negocjacyjnych poszczególnych krajów. Każda konferencja ministerialna kończyła się deklaracją, w której akcentowano zarówno sam fakt podjęcia działań w tym zakresie, jak i rosnącą powszechnie świadomość, że znalezienie rozwiązania jest konieczne. Kluczowe są tu zapisy dwóch deklaracji – po konferencjach w Singapurze (1996 r.) oraz Doha (2001 r.). W każdej z nich podkreślono potencjalne ko-

<sup>22</sup> Zob. więcej European Commission, *Towards an international framework...*, zob. także *Konkurencja*, wyd. cyt., s. 494.

<sup>23</sup> R. Stober, *UN und WTO als Motoren globaler Wirtschaftsrechtprinzipien*, [w:] *Europa und Globalisierung*, C. Baudenbacher, E. Busek (Hrsg.), Verlag Österreich, Wien 2002, s. 328.

<sup>24</sup> Przypadek Boeinga i Airbusa jako sporu toczącego się od lat z mniejszym lub większym nasileniem wydaje się wystarczająco wymowny.

<sup>25</sup> B. Hoekman, K. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu...*, wyd. cyt. s. 392.

rzyści płynące z ewentualnego osiągnięcia globalnego porozumienia. W deklaracji Konferencji Ministerialnej w Doha wskazano ponadto na potrzebę udzielania pomocy technicznej, budowy zdolności oraz promowania wzmocnionego i właściwego wykorzystania pomocy w obszarze polityki konkurencji<sup>26</sup>.

Generalnie runda katarska odznacza się wyjątkowością, ponieważ po raz pierwszy w centrum zagadnień postawiono nie handel, lecz rozwój gospodarczy<sup>27</sup>.

Na bazie zdobytych już doświadczeń na forum WTO próbuje się pozyskać przekonanie poszczególnych partnerów, że to właśnie Światowa Organizacja Handlu, ze względu na swe znaczenie może (a nawet powinna) służyć jako forum negocjacji oraz wyważenia interesów krajów rozwiniętych i rozwijających się<sup>28</sup>.

W celu wzmocnienia potrzeby przekonania wszystkich krajów decyzją konferencji ministerialnej w Singapurze w ramach WTO powołano do istnienia Grupę Roboczą ds. Współzależności między Polityką Handlową a Polityką Konkurencji (Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy – WGTCPP), aby zidentyfikować obszary, które mogą przysłużyć się dalszemu namysłowi nad strukturą WTO<sup>29</sup>.

Podczas swoich posiedzeń Grupa zidentyfikowała zagadnienia, na których powinna się skupić, tj.<sup>30</sup>:

- związki między celami, zasadami, podejściem, skalą oraz instrumentami polityki handlowej i konkurencji oraz ich związkiem ze wzrostem i rozwojem ekonomicznym,
- przegląd doświadczeń i analiza istniejących instrumentów, standardów oraz działań podejmowanych w ramach polityki handlowej i konkurencji,
- związki między polityką handlową i konkurencji w zakresie wpływu praktyk antykonkurencyjnych na handel międzynarodowy, funkcjonowania monopolii państwowych, praw wyłącznych, praw własności intelektualnej czy inwestycji.

Na mocy mandatu otrzymanego w Doha jej prace miały się przyczynić do wyjaśnienia zagadnień związanych z trzema polami współpracy<sup>31</sup>:

- kooperacji dobrowolnej (podstawowe reguły),
- postępowania wobec karteli (rozstrzygnięcia wymaga kwestia, czy zabronić karteli międzynarodowych, karteli mających wpływ na handel międzyro-

<sup>26</sup> World Trade Organization, *Ministerial Declaration adopted on 14.11.2001*.

<sup>27</sup> Zob. więcej M. Grzybowska, *Dorychczasowy przebieg nowej rundy wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, J. Rymarczyk (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 976, AE, Wrocław 2003, s. 259 (tom 1).

<sup>28</sup> Zob. K. Van Miert, *The WTO and Competition Policy. The Need to Consider Negotiations*, Geneva 21.04.1998, [http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index\\_1998.html](http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_1998.html).

<sup>29</sup> World Trade Organization, *Singapore Ministerial Declaration adopted on 13.12.1996*, [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres96\\_e/wtodec.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/wtodec.htm).

<sup>30</sup> [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/english/about\\_e/16comp\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/16comp_e.htm).

<sup>31</sup> Por. Y. Develennes, G. Kiriazis, *Competition policy makes it into the Doha Agenda*, [w:] *Competition Policy Newsletter*, Number 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 2002, s. 27.

dowym czy wszystkich bez wyjątku oraz wybór między zasadą zastosowania prawa *per se* czy jednak zgodnie z podejściem *rule of reason*)<sup>32</sup>; porozumienie w zakresie karteli zakończyłoby przy tym prowadzenie polityki typu *beggar thy neighbour*<sup>33</sup>,

- zasad i związków między handlem a konkurencją (m.in. wdrażanie prawa konkurencji i kompetencyjne wzmocnienie odpowiedzialnych instytucji).  
To wszystko ma się przyczynić do osiągnięcia porozumienia.

## 6. Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat porozumienia dotyczącego konkurencji, należy wskazać, że dokonująca się harmonizacja jest efektem pozytywnego podejścia poszczególnych krajów do formułowanych przez WTO zaleceń (tzw. *soft law*). Problemem wymagającym rozwiązania w średnio- lub długookresowej perspektywie wydaje się jednak wybór między integracją płytką, polegającą na skoordynowaniu polityk krajowych, a integracją pogłębioną, opartą na harmonizacji systemów regulacyjnych<sup>34</sup>.

Obecna sytuacja wskazuje na wyraźną dominację tego pierwszego podejścia. Potwierdza to przykładowo oficjalne stanowisko Komisji Europejskiej, zgodnie z którym negocjacje w ramach WTO dotyczące handlu i konkurencji powinny być prowadzone w realistyczny sposób i skierowane na to, co w ramach krótkookresowej globalnej rundy negocjacyjnej jest do osiągnięcia<sup>35</sup>. W długim okresie natomiast powinno nastąpić zbliżenie w zakresie zagadnień informacyjnych i analitycznych (metodologii) dotyczących kompleksowych zagadnień konkurencji. Generalnie chodzi o to, aby reguły ochrony konkurencji zostały oparte na trójelementowym systemie zwalczania praktyk antykonkurencyjnych, przeciwdziałania nadużywaniu pozycji dominującej i kontroli koncentracji, a także o to, aby były one stosowane we wszystkich krajach<sup>36</sup>.

Stan negocjacji po konferencji w Doha mimo początkowych trudności (fazy abstrakcyjnych dyskusji i wyjaśniania sobie podstawowych różnic) wkroczył w uzgadnianie detali negocjacyjnych. Nie należy przy tym jednak zapominać, iż dużym utrudnieniem dla stron jest fakt, że porozumienie końcowe ma zostać osiągnięte na zasadzie „wszystko albo nic” (*single undertaking*), czyli że żadne porozumienie zawarte na poszczególnych etapach dopóty nie będzie wiążące, dopóki

<sup>32</sup> Zob. European Commission, Directorate-General for Competition, *European Union competition policy. XXXIInd Report on competition policy 2002*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2003, s. 127.

<sup>33</sup> European Commission, *Towards an international framework...*

<sup>34</sup> Zob. więcej B. Hoekman, K. Kostecki, wyd. cyt., s. 379-380.

<sup>35</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, *Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft. XXX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2000*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg 2001, s. 110.

<sup>36</sup> *Konkurencja*, s. 111.

nie zostaną osiągnięte wszystkie porozumienia<sup>37</sup>. Przebieg i zerowe efekty konferencji ministerialnej w Cancun (2003 r.) potwierdziły to w sposób aż nadto widoczny.

Ze względu na brak wyspecjalizowanego ogólnoswiatowego organu ochrony konkurencji i powiązania między polityką handlową a polityką konkurencji, to Światowa Organizacja Handlu może się wydawać najlepsza w celu osiągnięcia międzynarodowego porozumienia w sprawie konkurencji<sup>38</sup>. Ustanowiona zostałaby w ten sposób trójpoziomowa (lub dwupoziomowa) struktura prawa konkurencji, począwszy od regulacji międzynarodowych, poprzez regionalne (np. unijne prawo konkurencji), a na krajowych skończywszy. Nie wiązałoby się to nawet z koniecznością ustanowienia międzynarodowego organu lub sądu antymonopolowego; zamiast tego problem ochrony konkurencji na rynkach międzynarodowych mógłby zostać rozwiązany przez międzynarodowe reguły proceduralne na pierwszym poziomie, które zapewniałyby zastosowanie prawa konkurencji na poziomie drugim<sup>39</sup>. Koncepcja ta zakłada docelowo utworzenie systemu federalizmu prawnego, w którym poszczególne kompetencje ustanawiania określonych reguł znajdowałyby się na różnych poziomach jurysdykcji<sup>40</sup>.

## Literatura

- Devellennes Y., Kiriazis G., *Competition policy makes it into the Doha Agenda*, [w:] *Competition Policy Newsletter*, Number 1, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, February 2002.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, *Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft. XXX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2000*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg 2001.
- European Commission, Directorate-General for Competition, *European Union competition policy. XXXIInd Report on competition policy 2002*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2003.

<sup>37</sup> M. Grzybowska, wyd. cyt., s. 265.

<sup>38</sup> M. Monti, *A Global Competition Policy?*, European Competition Day, Copenhagen, 17.09.2002, Speech/02.399, [http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index\\_2002.html](http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_2002.html). Por. M. Gößl, *Der westeuropäische Wirtschaftsraum im globalen Wettbewerb. Regionale Integration und Standortwettbewerbsfähigkeit*, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 1997, s. 324.

<sup>39</sup> W. Kerber, *An International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust*, [w:] *German Working Papers in Law and Economics*, Paper 13, Volume 2003, s. 9. Zob. także W. Reinicke, *Trilateral networks of governments, business and civil society: the role of international organizations in global public policy*, [w:] *Summary of the proceedings of the pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in World Globalizing Markets*, Geneva, 14-15 June 1999, s. 69-74.

<sup>40</sup> W. Kerber, wyd. cyt., s. 17.

- European Commission, *Towards an international framework of competition rules. Communication to the Council submitted by Sir Leon Brittan and Karel Van Miert*, COM (96) 284 final, Brussels 17.06.1996.
- Fries F., *Spór o Europę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Göbl M., *Der westeuropäische Wirtschaftsraum im globalen Wettbewerb. Regionale Integration und Standortwettbewerbsfähigkeit*, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 1997.
- Grzybowska M., *Dotyychczasowy przebieg nowej rundy wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, J. Rymarczyk (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 976, AE, Wrocław 2003.
- Hoekman B., Kostecki M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, AE, Wrocław 2002.
- [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min99\\_e/english/about\\_e/16comp\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/16comp_e.htm).
- Janigan M., *Competition Policy, Consumers and the Multi-Lateral Trading System*, Public Interest Advocacy Centre (PIAC), <http://www.piac.ca/newpage11.htm>.
- Justyński J., *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, TNOiK, Toruń 2001.
- Kerber W., *An International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust*, [w:] *German Working Papers in Law and Economics*, Paper 13, Volume 2003.
- Konkurencja*, Z. Brodecki (red.), Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004.
- Michalski B., *Współpraca bilateralna Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie polityki konkurencji*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalski (red.), AE, Wrocław 2004.
- Monti M., *A Global Competition Policy?*, European Competition Day, Copenhagen, 17.09.2002, Speech/02.399, [http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index\\_2002.html](http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_2002.html).
- Podstawy, cel i zakres polityki krajowej i polityki Wspólnoty w dziedzinie konkurencji*, M. Markiewicz (red.), Instytut Europejski, Łódź 1998.
- Reinicke W., *Trilateral networks of governments, business and civil society: the role of international organizations in global public policy*, [w:] *Summary of the proceedings of the pre-UNCTAD X Seminar on the Role of Competition Policy for Development in World Globalizing Markets*, Geneva, 14-15 June 1999.
- Schmidt I., Schmidt A., *Europäische Wettbewerbspolitik. Eine Einführung*, Verlag Franz Vahlen, München 1997.
- Stober R., *UN und WTO als Motoren globaler Wirtschaftsrechtprinzipien*, [w:] *Europa und Globalisierung*, C. Baudenbacher, E. Busek (Hrsg.), Verlag Österreich, Wien 2002.
- Van Miert K., *The WTO and Competition Policy. The Need to Consider Negotiations*, Geneva 21.04.1998, [http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index\\_1998.html](http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_1998.html).
- Woicka I., *Europa przedsiębiorstw – nowy program Komisji Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 7-8.
- World Trade Organization, *Ministerial Declaration adopted on 14.11.2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 20.11.2001.
- World Trade Organization, *Singapore Ministerial Declaration adopted on 13.12.1996*, [http://www.wto.org/english/news\\_e/pres96\\_e/wtodec.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/wtodec.htm).
- World Trade Organization, Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy, *The fundamental WTO principles of national treatment, most-favoured-nation treatment and transparency*, WT/WGTC/W/114, 14.04.1999.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 1997.

## **RESULTS AND PERSPECTIVES OF INTERNATIONAL COOPERATION UNDERTAKEN BY WTO CONCERNING COMPETITION POLICY**

### **Summary**

Economic consequences of globalization are more and more increasing relations between the instruments of national economic policy. This article aims to present the most important reasons, results and perspectives of international cooperation concerning competition policy. They all are related to the essential interests of each country, the European Union and also international companies. The actions taken by World Trade Organization are analyzed, which seems to be the most proper one.

---

**Dr Bartosz Michalski** jest adiunktem w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.