

Bartosz Michalski
Uniwersytet Wrocławski

Efekty i perspektywy międzynarodowej współpracy w dziedzinie polityki konkurencji na forum WTO

**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 every each countries, the European Union and also international companies. There are analyzed the actions taken by World Trade Organization, which seems to be the most proper one.

Key words: competition policy, WTO, the European Union.

1. Wstęp

Wzajemne powiązania gospodarcze na świecie, rosnąca rola przedsiębiorstw działających na skalę globalną oraz współzależności występujące w odniesieniu do narodowych polityk gospodarczych 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 możliwie najpełniejszego ujednolicenia. Przykładowo w sytuacji otwarcia gospodarek 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 konkurencji¹. Osiągnięcie konwergencji w tej dziedzinie, choć czasowo jeszcze dość odległe, mogłoby znaleźć swój pełny wyraz w utworzeniu jednolitego rynku światowego.

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

Poprzez różne formy współpracy Wspólnota Europejska zmierza do upowszechniania rozwiązań, które znajdują swoje zastosowanie na mocy *acquis communautaire*. Artykuły 81 i 82 Traktatu, dotyczące antykonkurencyjnych praktyk oraz porozumień między przedsiębiorstwami, które mogłyby mieć wpływ na handel wewnątrzwspólnotowy i funkcjonowanie Jednolitego Rynku Europejskiego, na mocy zawartych przez Wspólnotę porozumień dwustronnych² znajdują zastosowanie również poza terytorium krajów

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

² 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.), materiały konferencyjne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004, s. 433-443.

członkowskich. W ten sposób Komisja Europejska zyskała kompetencje do sankcjonowania przedsiębiorstw znajdujących się poza terytorium wspólnotowym³. Obojętne zatem jest, gdzie uwikłane w sprawę przedsiębiorstwa posiadają swoją siedzibę⁴ (tzw. doktryna efektów).

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

Wobec powyższej 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, zakłócającej, 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 obrębie rynku wewnętrznego

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

⁴ 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.

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

mogą ją wprawdzie wzmocnić, ale równocześnie osłabić konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich wobec konkurencji międzynarodowej⁶.

Zwraca się w tym kontekście 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 światowym⁷. Postuluje się zdecydowane ograniczenie międzynarodowego wyścigu w dziedzinie dotowania, przemyślane 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 usług i towarów na rynku⁸. 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 przemyślanej 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, jak i Układów Stowarzyszeniowych, zawartych między innymi z państwami Europy Środkowej i Wschodniej (Układy Europejskie). Komisja

⁶ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 1997, s. 201.

⁷ *Ibidem*.

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

Europejska, zgodnie z podejściem dualnym, jest przychylna wobec wszelkich porozumień, szczególnie tych zawieranych między wieloma stronami. Sama współpraca dwustronna musi być uzupełniania i wspierania poprzez system współpracy multilateralnej.

3. Światowa Organizacja Handlu jako forum współpracy – podstawowe zasady

Bez wątpienia możliwą płaszczyzną dla koordynacji działań podejmowanych w ramach polityki konkurencji stanowi forum Światowej Organizacji Handlu⁹. Kluczową kwestią jest wskazanie cech przemawiających za propozycjami zajęcia się konkretnymi zagadnieniami przez WTO, spodziewanych celów oraz określenie, jaki typ współpracy byłby odpowiedni¹⁰.

Formalne powstanie tej organizacji poprzedził szereg działań zapoczątkowanych tuż po II wojnie światowej. Pierwszą próbę podjęto w latach 1947-48, 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 zaradczych¹¹.

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 szereg zasad zabraniających jakiegokolwiek dyskryminacji, stanowiących fundament dla wszelkiego rodzaju przedsięwzięć. Wynika z nich również, choć może nie w bezpośredni sposób, 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 wpływające zarówno 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

⁹ 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, bowiem z nich też mogą wynikać istotne zarówno dla handlu światowego, jak i samej konkurencji ograniczenia (np. dumping socjalny, świadome zaniżanie standardów środowiskowych).

¹⁰ B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2002, s. 379.

¹¹ 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.

eksportowych pomoże utrwalić jednolitą płaszczyznę oraz promować jednakowe warunki konkurencji dla firm rywalizujących na rynkach międzynarodowych¹².

Zasada wzajemności (klauzula najwyższego uprzywilejowania) stanowi fundament dla funkcjonowania WTO. Jej istota wynika z faktu, iż w warunkach niewielkiej liczebności początkowego składu stron porozumienia GATT sensowne było zaoferowanie najlepszego traktowania każdemu krajowi, w tym także nie należącemu do GATT¹³.

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 protekcjonistyczne, 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 własnych¹⁴. 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 poprzez pryzmat procesu globalizacji należy stwierdzić, że działanie w oparciu o klauzulę narodową jest nieuniknione, szczególnie w warunkach, gdy, jak już wielokrotnie zostało wspomniane, prowadzenie biznesu dawno odbywa się ponad granicami. Kluczowymi są tutaj zapisy art. III.4 GATT, art. XVII GATS oraz art. 3 TRIPS i ich szeroka interpretacja. Stanowią one, iż:

- towary importowane powinny być objęte traktowaniem nie gorszym niż pochodzenia narodowego w poszanowaniu wszelkich praw, regulacji i wymagań związanych z ich sprzedażą, kupnem, przemieszczaniem, dystrybucją lub użyciem (art. III.4 GATT),

¹² *Ibidem*.

¹³ Por. B. Hoekman, M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu... op. cit.*, s. 41.

¹⁴ 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.

- 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 poprzez traktowanie formalnie identyczne lub formalnie różne, lecz będą one uznane za mniej korzystne, jeżeli zmienia 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 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 rynku¹⁵.

Zasada przejrzystości to z kolei już niemal nieodłączny element każdej dyskusji nad umiędzynarodowieniem prawa związanego z gospodarką i stosunkami handlowymi. Ciągła presja (oczekiwanie) na osiągnięcie 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 osiągnięcia zbieżności określonych regulacji na forum międzynarodowym. Cała jej koncepcja może być rozumiana jako składowa dwóch części¹⁶:

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

Kładzie się tu zatem szczególny nacisk na sprawny przepływ informacji, co stanowi dobrą bazę dla unikania konfliktów a także szybkiego likwidowania źródeł potencjalnych sporów. Posiedzenia Rady WTO, odbierane generalnie jako mechanizm kontrolowania

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

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 politycznej¹⁷. Większa pewność warunków gospodarowania w oczywisty sposób przyczynia się do pozytywnych ocen rynku. Przestrzeganie podstawowych zasad GATT stanowić ma 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 poprzez prawo do nałożenia ceł wyrównawczych na dobra importowane, które podlegały subsydiowaniu oraz ceł antydumpingowych na import dóbr eksportowanych po cenach dumpingowych, co pozostaje często w bezpośrednim konflikcie z dostępem rynku, jako że stosowane przez rządy instrumenty osiągania owej „uczciwości” to najczęściej bariery handlowe¹⁸.

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

WTO w toku swojej działalności wypracowała pewną strukturę procesów, których przeprowadzenie wydaje się niezbędne dla zawarcia porozumienia dotyczącego zasad konkurencji. Na jego architekturę powinny składać się następujące elementy¹⁹:

- zobowiązanie się wszystkich członków WTO do efektywnego stosowania krajowego prawa dotyczącego monopoli, fuzji i innych praktyk ograniczających konkurencję,
- minimalne zobowiązania natury proceduralnej, przede wszystkim poprzez dostęp do kompetentnych urzędów i prawo do składania skarg,
- zobowiązanie, że każde 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,

¹⁷ Por. B. Hoekman, K. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu...* op. cit., s. 45.

¹⁸ Por. *Ibidem*, s. 47.

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

- podstawowe standardy towarzyszące wdrożeniu prawa konkurencji tj. przejrzystość krajowych procedur, zastosowanie sankcji i skuteczność organów antymonopolowych.

Lista wymienionych powyżej zagadnień wymaga komentarza. W odniesieniu do postulatu efektywnego wdrażania krajowego prawa konkurencji przez kraje członkowskie należy wskazać na poważne ograniczenia dla realizacji tegoż celu. Najważniejsze z nich wynika z faktu, iż nie każdy kraj należący do WTO posiada 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 poprzez 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 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 zasługują 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 międzynarodowym rygorom²⁰. Poddaje to pod wątpliwość realność realizacji wskazanych wcześniej postulatów.

Nawet jeśli prawo konkurencji jest już stanowione i przestrzegane, pojawia się kolejna bariera – automatyczny rozdźwięk między geograficznym zasięgiem jurysdykcji a zasięgiem geograficznym ewentualnego naruszenia prawa. Z tego właśnie powodu istnieje nacisk, by

²⁰ B. Hoekman, K. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu... op. cit.*, s. 393.

przyjmowane regulacje 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”²¹.

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 analizie każdego przypadku z osobna (tzw. *case-by-case approach*). Uwarunkowane jest to przede wszystkim brakiem organu, który miałby prawne możliwości egzekwowania prawa. Każde porozumienie nie ma bowiem 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 konkurencji²².

Za wyraźną słabość WTO można w tym kontekście uznać samą jej naturę – jako porozumienie międzyrządowe posiada ona ograniczone możliwości oddziaływania na zachowanie podmiotów prywatnych, szczególnie tych, których działalność ma charakter

²¹ *Ibidem*, s. 382.

²² Zob. szerzej European Commission, *Towards an international framework...* *op. cit.*, zob. także *Konkurencja*, *op. cit.*, s. 494.

ponadgraniczny i podlega różnym jurysdykcjom prawnym. Z tego powodu zarówno w art. 9 i 10 GATS oraz preambule porozumienia TRIPS wskazano na konieczność zawarcia w przyszłości uzupełniających regulacji i unormowania tej całej sytuacji²³.

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. poprzez wykorzystanie odpowiednich instrumentów polityczno-ekonomicznych²⁴.

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 kosztów²⁵.

5. Rozwiązania wypracowane przez WTO w zakresie polityki konkurencji

By nie wpaść w pewnego rodzaju impas negocjacyjny na forum WTO podejmowane są działania, które mają za zadanie stopniowo przyczyniać się do zbliżania stanowisk negocjacyjnych poszczególnych krajów. Każda Konferencja Ministerialna kończyła się deklaracją, w której akcentowany jest zarówno sam fakt podjęcia działań w tym zakresie, jak również rosnąca powszechnie świadomość, że znalezienie rozwiązania jest konieczne. Kluczowe są tu zapisy dwóch deklaracji – po konferencjach w Singapurze (1996 r.) oraz Doha (2001 r.). Każda z nich podkreśla potencjalne korzyści płynące z ewentualnego osiągnięcia globalnego porozumienia. Deklaracja Konferencji Ministerialnej w Doha wskazuje ponadto na potrzebę udzielania pomocy technicznej, budowy zdolności oraz promowania wzmocnionego i właściwego wykorzystania pomocy w obszarze polityki konkurencji²⁶.

Generalnie Runda Katarska odznacza się wyjątkowością, ponieważ po raz pierwszy w centrum zagadnień postawiono nie handel, lecz rozwój gospodarczy²⁷.

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

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

²⁵ B. Hoekman, K. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu... op. cit.*, s. 392.

²⁶ World Trade Organization, *Ministerial Declaration adopted on 14.11.2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 20.11.2001.

²⁷ Zob. szerzej M. Grzybowska, *Dotychczasowy przebieg nowej rundy wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, J. Rymarczyk (red.), Prace Naukowe nr 976, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003, s. 259 (tom 1).

Na bazie zdobytych już doświadczeń na forum WTO próbuje się pozyskać przekonanie poszczególnych partnerów, że to właśnie Światowa Organizacja Handlu z racji swojego znaczenia może (a nawet powinna) służyć jako forum negocjacji oraz wyważenia interesów krajów rozwiniętych i rozwijających się²⁸.

Dla 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 – WGTCP*), celem zidentyfikowania obszarów, które mogą przysłużyć się dalszemu namysłowi nad strukturą WTO²⁹.

Podczas swoich posiedzeń Grupa zidentyfikowała szereg zagadnień, na których powinna się skupić, tj.³⁰:

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

Z kolei na mocy mandatu otrzymanego w Doha jej prace miały się przyczynić do wyjaśnienia zagadnień związanych z trzema polami współpracy³¹:

- kooperacji dobrowolnej (podstawowe reguły),
- postępowaniu wobec karteli (rozstrzygnięcia wymaga kwestia czy zabronić karteli międzynarodowych, karteli mających wpływ na handel międzynarodowym czy wszystkich bez wyjątku oraz wybór między zasadą zastosowania prawa *per se* czy jednak

²⁸ Zob. K. Van Miert, *The WTO and Competition Policy. The Need to Consider Negotiations*, Geneva 21.04.1998, [w:] http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_1998.html.

²⁹ World Trade Organization, *Singapore Ministerial Declaration adopted on 13.12.1996*, [w:] http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/wtodec.htm.

³⁰ http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/16comp_e.htm.

³¹ 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.

zgodnie z podejściem *rule of reason*)³²; porozumienie w zakresie karteli zakończyłoby przy tym prowadzenie polityki typu *beggar thy neighbour*³³,

- zasad i związków między handlem i konkurencją (m.in. wdrażanie prawa konkurencji i kompetencyjne wzmocnienie odpowiedzialnych instytucji).

Ma to w końcowym rozrachunku stanowić pole pod osiągnięcie końcowego 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 pogłębianą opartą na harmonizacji systemów regulacyjnych³⁴.

Obecna sytuacja wskazuje póki co 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 być skierowane na to, co w ramach krótkookresowej globalnej rundy negocjacyjnej jest do osiągnięcia³⁵. 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 oraz aby były one stosowane we wszystkich krajach³⁶.

Stan negocjacji po Konferencji w Doha mimo początkowych trudności (fазie abstrakcyjnych dyskusji i wyjaśnianiu sobie podstawowych różnic) wkroczył w uzgadnianie

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

³³ European Commission, *Towards an international framework... op. cit.*

³⁴ Zob. szerzej B. Hoekman, K. Kosteci, *Ekonomia światowego systemu... op. cit.*, s. 379-380.

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

³⁶ *Konkurencja, op. cit.*, s. 111.

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 nie będzie wiążące, aż nie zostaną osiągnięte wszystkie porozumienia³⁷. Przebieg i zerowe efekty Konferencji Ministerialnej w Cancun (2003 r.) potwierdziły to w sposób aż nadto widoczny.

Z uwagi na brak wyspecjalizowanego ogólnoswiatowego organu ochrony konkurencji i wzajemne powiązania między polityką handlową a polityką konkurencji, to Światowa Organizacja Handlu wydawać się może najbardziej pasującą dla osiągnięcia międzynarodowego porozumienia w sprawie konkurencji³⁸. Ustanowiona zostałaby w ten sposób trójpoziomowa (względnie 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 poprzez międzynarodowe reguły proceduralne na pierwszym poziomie, które zapewniałyby zastosowanie prawa konkurencji na poziomie drugim³⁹. Koncepcja ta zakłada docelowo utworzenie systemu federalizmu prawnego, w którym poszczególne kompetencje ustanawiania określonych reguł znajdowałyby się na różnych poziomach jurysdykcji⁴⁰.

³⁷ M. Grzybowska, *Dotychczasowy przebieg... op. cit.*, s. 265.

³⁸ M. Monti, *A Global Competition Policy?* European Competition Day, Copenhagen, 17.09.2002, Speech/02.399, [w:] 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.

³⁹ 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*, s. 69-74.

⁴⁰ W. Kerber, *An International Multi-Level System... op. cit.*, s. 17.

Literatura

1. Develennes 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
2. Europäische Kommission, Generaldirektion Wettbewerb, *Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft. XXX. Bericht XXX. Bericht über die Wettbewerbspolitik 2000*, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg 2001
3. European Commission, Directorate-General for Competition, *European Union competition policy. XXXIIInd Report on competition policy 2002*, Office for Official Publications of European Communities, Luxembourg 2003
4. 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
5. Fries F., *Spór o Europę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998
6. Gößl M., *Der westeuropäische Wirtschaftsraum im globalen Wettbewerb. Regionale Integration und Standortwettbewerbsfähigkeit*, Peter Lang GmbH, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt am Main 1997
7. Grzybowska M., *Dotychczasowy przebieg nowej rundy wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO*, [w:] *Regionalizacja i globalizacja w gospodarce światowej*, J. Rymarczyk (red.), Prace Naukowe nr 976, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2003
8. Hoekman B., Kostecki M., *Ekonomia światowego systemu handlu. WTO: Zasady i mechanizmy negocjacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2002
9. http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/about_e/16comp_e.htm
10. Janigan M., *Competition Policy, Consumers and the Multi-Lateral Trading System*, Public Interest Advocacy Centre (PIAC), [w:] <http://www.piac.ca/newpage11.htm>
11. Justyński J., *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, TNOiK, Toruń 2001
12. 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
13. *Konkurencja*, Z. Brodecki (red.), Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004
14. Michalski B., *Współpraca bilateralna Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie polityki konkurencji*, [w:] *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, J. Rymarczyk, W. Michalczyk (red.), materiały konferencyjne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004
15. Monti M., *A Global Competition Policy?* European Competition Day, Copenhagen, 17.09.2002, Speech/02.399, [w:] http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_2002.html
16. *Podstawy, cel i zakres polityki krajowej i polityki Wspólnoty w dziedzinie konkurencji*, M. Markiewicz (red.), Instytut Europejski, Łódź 1998
17. 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*
18. Schmidt I., Schmidt A., *Europäische Wettbewerbspolitik. Eine Einführung*, Verlag Franz Vahlen, München 1997
19. Stober R., *UN und WTO als Motoren globaler Wirtschaftsrechtprinzipien*, [w:] *Europa und Globalisierung*, C. Baudenbacher, E. Busek (Hrsg.), Verlag Österreich, Wien 2002
20. Van Miert K., *The WTO and Competition Policy. The Need to Consider Negotiations*, Geneva 21.04.1998, [w:] http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/index_1998.html
21. Woicka I., *Europa przedsiębiorstw – nowy program Komisji Europejskiej*, [w:] *Wspólnoty Europejskie* nr 7-8/2000
22. World Trade Organization, *Ministerial Declaration adopted on 14.11.2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, 20.11.2001
23. World Trade Organization, *Singapore Ministerial Declaration adopted on 13.12.1996*, [w:] http://www.wto.org/english/news_e/pres96_e/wtodec.htm
24. 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
25. Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 1997

MASZYNOPIS

Publikacja chroniona prawem autorskim. Cytowanie jedynie poprzez podanie pełnego adresu internetowego oraz/lub pełnego przypisu bibliograficznego do źródła papierowego.