

Distr.: General
19 April 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة الثانية عشرة

جنيف، ٩-١١ تموز/يوليه ٢٠١٢

البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت

المشاورات والمناقشات المتعلقة باستعراضات النظراء بشأن
قوانين وسياسات المنافسة، واستعراض القانون النموذجي،
والدراسات المتصلة بأحكام مجموعة المبادئ والقواعد

الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية

مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

لئن كانت البلدان المتقدمة قد نجحت جداً في التعامل مع التكتلات الاحتكارية الدولية وعمليات الاندماج عبر الحدود، فإن الغالبية العظمى من البلدان النامية بقيت متخلفة عن الركب. ولم يتمكن سوى عدد قليل من البلدان من تنظيم الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود.

وتبحث هذه الورقة تجارب عدة بلدان مختارة لها سجل جيد في مجال إنفاذ التكتلات الاحتكارية ومراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود. وهي تعيّن التحديات المحددة التي تواجهها البلدان النامية في التعامل مع التكتلات الاحتكارية الدولية وعمليات الاندماج، وتقدم التدابير الممكنة للتغلب على هذه التحديات، بما في ذلك وضع برامج التساهل ومضاعفة جهود الإنفاذ ضد التكتلات الاحتكارية المحلية في المقام الأول. وعلى

المستوى الدولي، تشجع الورقة التعاون الدولي وتقترح إنشاء شبكة استعلامات. وتبرز الورقة خلال تناولها لعمليات الاندماج عبر الحدود أهمية بناء القدرات وتطوير المهارات على المستوى الوطني. وهي تشجع التعاون الثنائي والإقليمي والدولي من خلال تقاسم المعلومات المتعلقة بمجالات محددة وتبادل الآراء بشأن المنهجيات والتدابير التصحيحية، وتبرز الحاجة إلى التنسيق بين الولايات القضائية المتضررة من التكتلات الاحتكارية الدولية.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	مقدمة	
٤	.....	مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية في البلدان النامية	أولاً -
٥	.....	تجارب بلدان مختارة	ألف -
	.....	التحديات المطروحة في مجال إنفاذ الدول النامية لإجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية الدولية	باء -
٧	.....	آفاق المستقبل	جيم -
١٣	.....	مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود في البلدان النامية	ثانياً -
١٨	.....	تجارب بلدان مختارة	ألف -
١٩	.....	التحديات المطروحة في مجال مراقبة الدول النامية لعمليات الاندماج عبر الحدود	باء -
٢٥	.....	آفاق المستقبل	جيم -

مقدمة

١- قد تحدث الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود بطرق منها التكتلات الاحتكارية الدولية وعمليات الاندماج عبر الحدود. وتؤثر التكتلات الاحتكارية الدولية تأثيراً سلبياً على الاقتصادات والمستهلكين في جميع البلدان. ولئن كان من غير الممكن مقارنة عمليات الاندماج عبر الحدود بالتكتلات الاحتكارية الدولية من حيث الآثار السلبية الناجمة عنها، فقد يكون لها أيضاً تأثير كبير على الاقتصادات من خلال تغيير هيكل الأسواق ذات الصلة، مما يؤدي إلى زيادة التعرض للممارسات المانعة للمنافسة. ولذلك، فمن الأهمية بمكان إزالة آثار عمليات الاندماج عبر الحدود المانعة للمنافسة ومكافحة التكتلات الاحتكارية. ومع ذلك، تواجه الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية الكثير من التحديات في التعامل مع هذه الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود.

٢- وستبحث مذكرة المعلومات الأساسية للدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة السامات الحالية للتكتلات الاحتكارية الدولية ومراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، وتنظر في التحديات التي تواجهها في إنفاذ قانون المنافسة في هذين المجالين، وتقترح مجالات للتعاون^(١).

٣- وبالنظر إلى القيود السائدة المفروضة على طول وثائق الدورة، فإن التركيز الرئيسي لهذا التقرير سيكون على التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في مجال التكتلات الاحتكارية وعمليات الاندماج عبر الحدود. ولن يبحث التقرير التحديات التي تفرضها مراقبة التكتلات الاحتكارية وعمليات الاندماج بشكل عام.

أولاً - مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية في البلدان النامية

٤- شهد العقدان الماضيان نجاحاً كبيراً في مكافحة التكتلات الاحتكارية الدولية. ولئن كانت البلدان المتقدمة قد نجحت إلى حد بعيد في مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية، فإن الغالبية العظمى من البلدان النامية لم تحرز مع ذلك هذا القدر من النجاح. إذ ليس هناك، فيما يبدو، سوى عدد قليل من البلدان النامية التي كافحت بنشاط التكتلات الاحتكارية الدولية.

(١) تستند الملاحظات الواردة في هذه الورقة إلى المعلومات والبيانات والحالات التي قدمتها البرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، وشيلي، والمكسيك. واستند اختيار هذه الولايات القضائية إلى خبراتها في إنفاذ قانون المنافسة لمكافحة التكتلات الاحتكارية وعمليات الاندماج عبر الحدود، وإلى التمثيل الجغرافي.

٥- ومن منظور البلدان النامية، يستكشف هذا الفصل الأساس الذي يقوم عليه هذا التفاوت. وهو يبدأ بعرض لمحة موجزة عن الدعاوى المرفوعة ضد التكتلات الاحتكارية الدولية من طرف خمسة بلدان عملت على تعزيز الإنفاذ خلال العقد الماضي. وسيبحث هذا الفصل، اعتماداً على تجارب هذه البلدان، التحديات الرئيسية التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في مكافحة التكتلات الاحتكارية الدولية. وسيناقش في الأخير الخيارات السياسية التي يمكن للبلدان النامية اتخاذها لمعالجة هذه القضايا.

٦- ولأغراض هذه المذكرة، يشير مصطلح "التكتل الاحتكاري الدولي" إلى التكتلات التي تضم الشركات التي أنشئت في أكثر من ولاية قضائية واحدة أو التي تؤثر على أكثر من ولاية قضائية واحدة.

ألف- تجارب بلدان مختارة

٧- تشكل البرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وشيلي، والمكسيك مجموعة من البلدان التي حذت حذو الدول المتقدمة تقليدياً وأصبحت جهات إنفاذ نشطة ضد التكتلات الاحتكارية الدولية. ويعرض هذا الفرع لمحة عامة عن الدعاوى المرفوعة ضد التكتلات الاحتكارية الدولية في هذه الولايات القضائية الخمس خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١١. ولهذا الغرض جمعت أمانة الأونكتاد معلومات عن الدعاوى الجزائية التي رفعتها ضد التكتلات الاحتكارية الدولية بصورة مباشرة من هذه السلطات ومن الدراسات الأخرى ذات الصلة. (انظر الجدول للحصول على عينة من التكتلات الاحتكارية الدولية التي تحرّت هذه البلدان، بشأنها أو قاضتها).

١- وصف عام

٨- رغم أن هذه البلدان الخمسة عززت إنفاذها، لا تزال تشكل عناصر فاعلة صغيرة في مجال مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية أو الاتحاد الأوروبي. وعلى سبيل المثال، خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠٧، أدانت شعبة مكافحة الاحتكار بالولايات المتحدة ٦٧ جريمة دولية في مجال تحديد الأسعار^(٢). وخلال الفترة نفسها، أجرت البرازيل، وهي أنشط بلد في المجموعة، تحريات عن ١٠ تكتلات احتكارية دولية^(٣).

(٢) انظر: Connor J (2008). Latin America and the Control of International Cartels, Social Science Research Network Working Paper.

(٣) انظر: Connor J (2009). Latin America and the control of international cartels. In: *Competition Law and Policy in Latin America*. Fox E and Sokol D, eds. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon.

وقاضى بلد نشط آخر، وهو جمهورية كوريا، ثمانية تكتلات احتكارية دولية خلال الفترة ٢٠٠٠-٢٠١١^(٤).

٩- وكما هو متوقع، استرعت التكتلات الاحتكارية العالمية البارزة انتباه هذه الولايات القضائية. ورفعت البرازيل وجمهورية كوريا والمكسيك دعاوى جزائية ضد التكتل الاحتكاري للشحن الجوي في جميع القارات. وغرّمت المكسيك أعضاء التكتلات الاحتكارية المنتمين إلى تكتلات الليسين وحمض الستريك والفيتامينات. واتخذت البرازيل إجراءات ضد تكتلات الليسين والفيتامينات. وفرضت جمهورية كوريا غرامات على أعضاء التكتلات الاحتكارية المنضوين في إطار التكتلات الاحتكارية لأقطاب الغرافيت والفيتامينات.

١٠- وهناك اتجاه يسعى إلى تكريس التقسيم الإقليمي بالنسبة لبعض التكتلات الاحتكارية الدولية. وقد أجرت جمهورية كوريا تحريات بشأن التكتلات الاحتكارية العالمية لمنتجات تكنولوجيا المعلومات، من قبيل التكتلات الاحتكارية لأنابيب الشاشات الملونة، وأنابيب أشعة الكاثود، وشاشات البلور السائل المزودة بترانزستور الغشاء الرقيق، في حين التزمت البرازيل وشيلي جانب الصمت تجاه هذه التكتلات الاحتكارية. وينعكس هذا الوضع بالنسبة إلى التكتلات الاحتكارية لمضاغط الثلجات. فبينما لا تحرك جمهورية كوريا ساكناً، تُجري البرازيل وشيلي تحريات في هذا الشأن. وعلى النقيض من ذلك، يبدو أن مجوزة تركيا، مقارنة بالبلدان الأخرى، مجموعة مختلفة للغاية من القضايا المتعلقة بالتكتلات الاحتكارية.

١١- ومن المشير للاهتمام التطور المتزايد للجهود التي تبذلها هذه البلدان في مجال الإنفاذ. فبعدما بدأت هذه البلدان بتحريات متابعة بشأن التكتلات الاحتكارية العالمية التي سبقت ملاحقتها قضائياً من طرف البلدان المتقدمة، كما حدث في القضية الشهيرة المتعلقة بالفيتامينات أو الليسين، صارت الآن دولاً أعضاء منتظمة في مجموعة البلدان التي تنفذ بشكل متزامن مدهامات مبكرة عند الفجر مع الدول المتقدمة.

٢- حقائق غمطية

١٢- يمكن ملاحظة عدة حقائق غمطية من تجارب هذه البلدان. أولاً يلاحظ أن معظم التحريات التي أجرتها هذه البلدان بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية تتضمن مستوى معيناً من التعاون مع البلدان المتقدمة، سواء أكان تبادلاً للمعلومات غير الرسمية أو تنسيقاً للمدهامات المبكرة عند الفجر، مما يدل على أهمية التعاون الدولي مع السلطات القائمة في البلدان المتقدمة. ثانياً يلاحظ أن هذه البلدان تمكنت من تلقي طلبات التساهل في القضايا الحديثة العهد نسبياً، وهو ما يؤكد على أهمية برامج التساهل. وتتمثل إحدى الملاحظات المثيرة للاهتمام في عدم تلقي هذه البلدان لأي طلب من طلبات التساهل خلال تحرياتها الأولى، مثل تلك المتعلقة بالفيتامينات والليسين. وبالنظر إلى أن تلك القضايا تشكل تحريات

(٤) استناداً إلى المعلومات الواردة من لجنة التجارة العادلة في كوريا.

متابعة، فقد تدل تجارب هذه البلدان على أن الشروع في تحريات المتابعة لا يضمن بالضرورة تلقي طلبات التساهل من أعضاء التكتلات الاحتكارية.

١٣- ثالثاً يلاحظ أن التكتلات الاحتكارية الدولية قد تتطلب في العادة بضع سنوات لإتمام الإجراءات المتعلقة بها، مما يدل على أن التحريات المتعلقة بهذه التكتلات تمثل أنشطة يستغرق إنفاذها وقتاً طويلاً ويتطلب استخداماً كثيفاً للموارد. وتستغرق هذه العملية عدة سنوات، حتى بالنسبة إلى تحريات المتابعة، مثل تلك التي تتعلق بالفيتامينات والليسين. وقد استغرقت التحريات بشأن التكتلات الاحتكارية المتعلقة بالفيتامينات والليسين في البرازيل ٧ سنوات و ١١ سنة، على التوالي. رابعاً يلاحظ أن الإنفاذ الناجح لهذه البلدان ضد التكتلات الاحتكارية كان متزامناً مع الإنفاذ النشط ضد التكتلات الاحتكارية المحلية الدولية أو مسبقاً به.

باء- التحديات المطروحة في مجال إنفاذ الدول النامية لإجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية الدولية

١٤- تواجه البلدان النامية العديد من التحديات في مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية. فحتى بالنسبة إلى سلطات المنافسة التي نجحت في مقاضاة التكتلات الاحتكارية المحلية تفرض التحريات المتعلقة بالتكتلات الاحتكارية الدولية تحديات صعبة. وبصرف النظر عن القضايا العامة في البلدان النامية، ستتنظر هذه المذكرة فيما تواجهه البلدان النامية من تحديات فريدة في مجال التحري في التكتلات الاحتكارية الدولية.

١٥- وهناك على العموم طرق عدة تتبع لدى كشف البلدان النامية عن تكتل احتكاري دولي. ويتمثل السيناريو الأول في تنبه هذه البلدان إلى التكتل الاحتكاري من خلال طلبات التساهل. ويتمثل السيناريو الثاني في علمها به من خلال الإعلانات العامة التي تنشرها البلدان المتقدمة بعد تنفيذ مدهامات مبكرة عند الفجر أو إحالة القضية إلى المحكمة. ويكمن الاحتمال الآخر في كشف البلدان النامية عن التكتل الاحتكاري بنفسها. وكمثال على ذلك قضية التكتل الاحتكاري للفحم المعاد تشكيله في تركيا^(٥)، حيث شرعت السلطات التركية في إجراء التحريات بناءً على شكاوى مقدمة من الجمهور. وبالنظر إلى تجارب البلدان الخمسة، باب الإنصاف التأكيد على أن السيناريو الأخير قد يكون نادر الحدوث.

١٦- ويتضح من السيناريوهين الأولين أن طلب التساهل هو السيناريو المرغوب فيه إلى حد بعيد. ومع ذلك، فإن السيناريو الثاني يلقي قبولاً أكبر لدى العديد من البلدان النامية. ولا يمتلك سوى عدد قليل من البلدان النامية برامج تساهل نشطة، في حين لا تمتلك الغالبية

(٥) انظر المساهمة المقدمة من تركيا إلى الدورة السابعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٢٠٠٦).

العظمى من البلدان النامية هذا النوع من البرامج. وبالإضافة إلى ذلك، فمن المعروف جيداً أن أعضاء التكتلات الاحتكارية يضعون خيارات استراتيجية في اختيار الولايات القضائية لتقديم طلبات الحصول على برامج التساهل، وهم لا يملكون أي حافز ذي شأن يدفعهم إلى تقديم طلبات إلى الولايات القضائية الصغيرة حيث يواجهون قلة العرض أو يتعرضون لإجراءات تستغرق وقتاً طويلاً. ويمكن وصف العديد من البلدان النامية على أنها اقتصادات صغيرة.

١- التعرف على التكتلات الاحتكارية الدولية والشروع في التحريات

١٧- دون إرشاد من طلبات التساهل، من الأرجح أن تتعرف البلدان النامية على وجود الكارتلات الدولية من خلال أنشطة الإنفاذ في البلدان المتقدمة. وعادة ما تعلن البلدان المتقدمة للجمهور عن أنشطة إنفاذها في مراحل مختلفة من إجراءات التحري. وقد يكون هذا الإعلان في صورة بيان صحفي عن تنفيذ مدهمات مبكرة عند الفجر في قطاع معين، أو قد يكون في صورة إعلانات عامة عن القرارات النهائية لهذه البلدان بشأن التحريات المتعلقة بأحد التكتلات الاحتكارية. وقد يشكل هذا النوع من المعلومات، فيما يتعلق بالقرارات النهائية على الأرجح، إرشادات مفيدة للبلدان النامية لبدء تحرياتها بشأن التكتل الاحتكاري ذاته. وعلى سبيل المثال، شرعت البرازيل في إجراء تحرياتها في قضيتي الليسين والفيتامينات بعد انتهاء التحريات التي أجرتها الولايات المتحدة^(٦). وعلى نحو مماثل، بدأت جمهورية كوريا تحرياتها في قضية أقطاب الغرافيت بعد الاطلاع على إجراءات الإنفاذ في الولايات المتحدة ضد هذا التكتل الاحتكاري^(٧).

١٨- وقد لا تتضمن الإعلانات العامة التي تصدرها السلطات في البلدان المتقدمة معلومات كافية للبلدان النامية لتقرر ما إذا كان يتعين عليها الشروع في تحرياتها الخاصة بشأن التكتل الاحتكاري نفسه. وحيث إن الوثائق المتاحة للجمهور لا توفر أدلة مادية، وهو ما سيُنقش أدناه بالتفصيل، تحتاج البلدان النامية إلى إجراء تحريات أولية لمعرفة ما إذا كانت التكتلات الاحتكارية الدولية المعنية تؤثر على أسواقها. وفي هذا الصدد، قد يشكل المزيد من المعلومات الواردة من البلدان المتقدمة مدخلاً قيماً لتيسير التقييم الذي تضطلع به البلدان النامية. وفيما يتعلق بقضية الليسين، على سبيل المثال، أظهرت محاضر اجتماعات التكتل الاحتكاري لليسين التي قدمتها سلطات الولايات المتحدة إلى السلطات البرازيلية أن البرازيل أُدرجت في عملية توزيع السوق العالمية التي وضعتها التكتلات الاحتكارية الدولية^(٨).

(٦) الأونكتاد (٢٠٠٣). أتستطيع الاقتصادات النامية أن تستفيد من مفاوضات منظمة التجارة العالمية بشأن الأنظمة الملزمة الخاصة بالكارتلات الأساسية؟ الوثيقة UNCTAD/DITC/CLP/2003/3.

(٧) انظر المساهمة المقدمة من كوريا الجنوبية إلى الدورة السابعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٢٠٠٦).

(٨) انظر الحاشية ٥ أعلاه.

٢- عدم تلقي طلبات التساهل

١٩- علاوة على ما سبق ذكره، حتى في حالة بدء البلدان النامية في إجراء التحريات ضد التكتلات الاحتكارية الدولية التي سبقت ملاحظتها قضائياً من طرف البلدان المتقدمة، وأصبح بالتالي وجودها معروفاً للجمهور، على النحو المبين أعلاه بالضرورة تلقي طلبات التساهل من أعضاء التكتلات الاحتكارية. وتشير التجارب الأولية للبلدان الخمسة المذكورة أعلاه لا يضمن الشروع في تحريات المتابعة إلى حدوث عكس ذلك. فمن النادر أن يختار أعضاء التكتلات الاحتكارية الدولية طريق التقدم بطلب للحصول على تساهل في تلك الولايات القضائية. ففي قضية الفيتامينات وأقطاب الغرافيت، لم يعتمد أي عضو من أعضاء التكتلات الاحتكارية خيار تقديم طلب تساهل خلال مراحل الإجراءات برمتها، على الرغم من امتلاك جمهورية كوريا لبرنامج تساهل في ذلك الوقت، وهو ما أوقع السلطات الكورية في صعوبات كبيرة أثناء التحريات التي أجرتها بشأن هذه القضية. ومن ثم، من المرجح أن تشرع البلدان النامية في إجراء التحريات دون انتظار أية مساعدة من طلبات التساهل، وستواجه العديد من العقبات في تحرياتها بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية.

٣- انعدام الوجود المادي

٢٠- لا يمتلك أعضاء التكتلات الاحتكارية الدولية في الكثير من الحالات وجوداً مادياً في البلدان النامية. وتواجه هذه البلدان صعوبات حمة في جمع ما يكفي من الأدلة لإثبات الوجود الفعلي لأحد التكتلات الاحتكارية حينما لا يكون لهذا التكتل فرع أو شركة تابعة ضمن ولاياتها القضائية. ولا يمكن لهذه الدول استخدام أدوات التحري التقليدية من قبيل المداهمات المبكرة عند الفجر والاستجوابات أو طلب تقديم بيانات خطية ما دام أعضاء التكتلات الاحتكارية غير خاضعين لولايتها القضائية. ومن ثم فليس أمامها خيار آخر سوى الاعتماد بشكل كبير على التعاون الطوعي الذي يقدمه أعضاء هذه التكتلات الذين ليس لديهم، في المقابل، أي حافز يدفعهم إلى التعاون مع هذه البلدان.

٢١- وحتى وجود فرع أو شركة تابعة في البلدان النامية لا يؤدي بالضرورة إلى ضمان إجراء تحريات فعالة. وتنظم التكتلات الاحتكارية الدولية في العادة في صورة مكاتب رئيسية تقع مقراتها في الخارج، ومن ثم، فإن الفروع أو الشركات التابعة الموجودة في البلدان النامية قد لا تمتلك أية معارف أو وثائق ذات صلة مباشرة بتكوين أو عمليات التكتل الاحتكاري.

٢٢- ويبدو أن التجربة الفعلية التي تمتلكها العديد من الولايات القضائية غير مشجعة. على سبيل المثال، طلبت سلطة المنافسة الكورية في التحريات التي أجرتها بشأن التكتل الاحتكاري لأقطاب الغرافيت من أعضاء هذا التكتل الذين تقع مقراتهم في الخارج تقديم

بيانات عامة من أعمالهم التجارية^(٩). وأبدى هؤلاء الأعضاء تعاوناً نسبياً غير أن ردودهم لم تكشف عن أي أدلة مادية لإثبات وجود هذا التكتل. وتعد تجربة تركيا في التحري بشأن التكتل الاحتكاري للفحم المعاد تشكيله أقل تشجيعاً^(١٠). وقد أغلق أحد أعضاء التكتل الاحتكاري مكتبه في تركيا بعد الشروع في التحريات. وكانت الدعوى الشهيرة التي رفعتها البرازيل ضد التكتل الاحتكاري للفيتامينات نتيجة لتحريات طويلة وشاقة وصعبة^(١١)، على الرغم من أن عمليات كبرى شركات الفيتامينات في أمريكا اللاتينية تتركز في البرازيل، ومن ثم كانت السلطات البرازيلية محظوظة بما فيه الكفاية لتنفيذ مدهامات مبكرة عند الفجر لمقراتها الإقليمية^(١٢).

٤ - الأدلة المادية المستمدة من قرارات البلدان المتقدمة

٢٣ - لدى انتهاء البلدان المتقدمة من مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية، يمكن للبلدان النامية الاستفادة من دور التابع. فعادة ما تُنشر القرارات الرسمية على الموقع الشبكي لإحدى الوكالات الأجنبية، ويجري الحصول على الأدلة السرية من إحدى هذه الوكالات الأجنبية التي قد تُستخدم دليلاً في الدعوى المرفوعة في العديد من البلدان. وبهذه الأدلة، يمكن للبلدان النامية أن تثبت بسهولة وجود أحد التكتلات الاحتكارية.

٢٤ - ومع ذلك، تحدّ الممارسات المتعلقة بالتحريات والقيود القانونية المفروضة في البلدان المتقدمة من حجم الفوائد بشكل كبير. ذلك أن سلطات الولايات المتحدة تُجري الغالبية العظمى من تحرياتها بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية عن طريق التفاوض لتخفيف العقوبة، وهو إجراء لا يترك وراءه سوى القليل من الوثائق المادية المتاحة للبلدان النامية. وخلافاً للولايات المتحدة، تتخذ المفوضية الأوروبية، بوصفها هيئة إدارية، قراراتها وتنشر قراراتها الرسمية على صفحاتها الشبكية. ومع ذلك، فالقرارات الرسمية المفتوحة للجمهور لا تتضمن سوى المعلومات غير السرية ويتعرض مقدار كبير من المعلومات المادية الواردة فيها إلى الحذف. ولا تعتمد الولايات القضائية الأخرى مثل هذا النهج إلا من أجل نشر نسخ القرارات الموجهة للجمهور أو لإلغاء المحاكمات من خلال إجراءات التسوية. وعلاوة على ذلك، فإن الإطار القانوني للسرية، في العديد من الولايات القضائية، يحول دون حصول أطراف ثالثة، بما فيها السلطات الأجنبية، على معلومات سرية.

(٩) Seon Hur J (2006). *Competition Law/Policy and Korean Economic Development*. Ziumm, Ltd. Seoul, Korea

(١٠) انظر الحاشية ٤ أعلاه.

(١١) Nemr J (2007). *Brazil Government censures vitamin cartel*. *International Enforcement Law Reporter*. June

(١٢) Tavares de Araujo M (2002). *The Brazilian Experience on International Cooperation in Cartel Investigation*. وهو متاح على الموقع التالي:
http://www.seae.fazenda.gov.br/central_documentos/documento_trabalho/2002-1/doctrab21.pdf

٢٥- ومع ذلك، فقرارات المحاكم تكون متاحة للجمهور بمجرد إصدارها. ومن ثم، ففي حالة وجود قرارات للمحاكم فيما يتعلق بالتكتلات الاحتكارية الدولية، فإن هذه القرارات قد تكون مصادر قيمة للمعلومات بالنسبة للبلدان النامية. ومن الأمثلة على ذلك القرار المتعلق بقضية الولايات المتحدة ضد شركة ميتسوبيشي والصادر عن محكمة الولايات المتحدة. فقد أتهمت شركة ميتسوبيشي، في دعوى قضائية رفعت بالتوازي مع قضية التكتل الاحتكاري لأقطاب الغرافيت، بمساعدة هذا التكتل الاحتكاري وتشجيعه. وتضمن قرار المحكمة شهادة أعضاء التكتل الاحتكاري وأدلة الإدانة. وبما أن هذا القرار متاح للجمهور قد تقدم سلطات المنافسة في الولايات المتحدة المواد ذات الصلة إلى نظيراتها الأجنبية. واستفادت جمهورية كوريا كثيراً من هذا القرار القضائي في تحقيقاتها بشأن التكتل الاحتكاري المذكور^(١٣).

٥- خدمة تسليم الوثائق

٢٦- خلال إجراءات التحري، قد تتطلب مختلف الإجراءات التي يحددها القانون من قبيل الإشعار بعملية التحري، وتسليم بيان الاعتراضات، والإشعار بجلسات الاستماع، وإصدار القرارات النهائية، خدمة تسليم الوثائق لأعضاء التكتل الاحتكاري. وبوجه عام، هناك عدة طرق لتقديم هذه الخدمة. فإذا كان للتكتلات الاحتكارية وجود مادي في الولايات القضائية التابعة للبلدان النامية، أمكن لهذه البلدان تسليم الوثائق إلى موقع النشاط التجاري. وفي حالة انعدام الوجود المادي تتعدّد خدمة تسليم الوثائق. أولاً يمكن تسليم الوثائق إلى وكيل يمثل أعضاء التكتل الاحتكاري. ثانياً يمكن تسليم هذه الوثائق إلى أعضاء التكتل الاحتكاري بمساعدة حكومات أجنبية. ثالثاً، يمكن للسلطات تسليم الوثائق بصورة مباشرة إلى المكاتب الرئيسية التي توجد مقرها في الخارج. وأخيراً، يمكن تقديم خدمة تسليم الوثائق من خلال إشعار عام. وتعتمد الخيارات المتاحة أمام سلطة المنافسة إلى حد كبير على الإطار القانوني للولاية القضائية المعنية. وعلى وجه العموم، تختلف السلطات القضائية في الاعتراف بطرق تقديم هذه الخدمة.

٢٧- وليست خدمة تسليم الوثائق مجرد إشعار بسيط، بل كثيراً ما يكون لها تأثير قانوني باعتبارها إجراءً إدارياً أو قضائياً. وحينما لا يحدد الإطار القانوني بوضوح القواعد المتعلقة بخدمة تسليم الوثائق إلى الشركات الأجنبية المقيمة في الخارج، قد يكون الأثر القانوني المترتب عليها مسألة مثيرة للجدل. ويتمثل أحد السبل الكفيلة بتجنب الخلاف بشأن الأثر القانوني في مطالبة أعضاء التكتلات الاحتكارية بتعيين وكيل قانوني يمثلها، وهو خيار يعتمد إلى حد بعيد على التعاون الطوعي من جانب أعضاء هذه التكتلات الاحتكارية. ويتمثل

(١٣) انظر الحاشية ٨ أعلاه.

سبيل آخر في إبرام اتفاق للتعاون الثنائي بين السلطات بحيث يتضمن أحكاماً بشأن خدمة تسليم الوثائق التي تضطلع بها السلطات الأجنبية.

٢٨- وكما هو متوقع، تختلف التجارب الفعلية من ولاية قضائية إلى أخرى. فقد اعتمدت شيلي على المساعدة المقدمة من السلطات الأجنبية. وواجهت السلطات الشيلية في أول قضية لها ضد التكتلات الاحتكارية الدولية حالةً تعين عليها فيها أن تخطر أحد الأطراف المقيمة في البرازيل. ومع ورود احتمال كبير برفض التهم الموجهة، تعاملت مع هذه المشكلة من خلال تقديم طلب رسمي إلى السلطات البرازيلية. وطلبت جمهورية كوريا في التحريات التي أجرتها بشأن التكتل الاحتكاري لأقطاب الغرافيت من أعضاء هذا التكتل الاحتكاري تعيين وكلاء محليين لهم، ولكنهم لم يكونوا متعاونين جداً. ونظراً لضعف الاستجابة، اختارت السلطات الكورية تسليم الوثائق بصورة مباشرة إلى المكاتب الرئيسية لأعضاء التكتل الاحتكاري علاوة على الإخطار العام^(١٤). وأيدت المحكمة النهج الذي اتبعته السلطات. وتعد تجربة تركيا أسوأ هذه التجارب. فوفقاً للقاعدة الإجرائية المنصوص عليها في القانون التركي، لا يمكن الوصول إلى قرار نهائي دون وجود ردود خطية من المتهمين على تقرير التحقيق الذي أعدته السلطات. وفي قضية التكتل الاحتكاري للفحم المعاد تشكيله، لم يكن من الجائز أن تفرض السلطات التركية غرامات على شركة أجنبية لم تستفد من خدمة تسليم الوثائق، على الرغم من تأكدها من تورط هذه الشركة في تحديد الأسعار^(١٥).

٦- فترة الاستبعاد

٢٩- لدى شروع إحدى الولايات القضائية في إجراء تحريات بشأن التكتل الاحتكاري الدولي ذاته الذي سبقت متابعته قضائياً من طرف البلدان المتقدمة، قد تصبح فترة الاستبعاد مسألة مطروحة. ويحدد عدد من قوانين المنافسة فترة الاستبعاد، وهي تتراوح في العادة ما بين سنتين وخمس سنوات. ولا يمكن اتخاذ أي إجراء قانوني في تلك الولايات القضائية بعد الفترة التي تلي توقف الانتهاك. وقد تتصادم طبيعة التحريات بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية التي تستغرق وقتاً طويلاً مع فترة الاستبعاد. أولاً قد تأخذ من البلدان المتقدمة وقتاً طويلاً لإتمام التحريات. وعلى النحو المبين أعلاه، يتعين على البلدان النامية المتابعة للتحريات بشأن التكتل الاحتكاري نفسه تخصيص المزيد من الوقت لإنهاء التحريات الخاصة بها. وتبين التجربة اليابانية أن هذه المسألة ليست مجرد افتراض نظري. ففي القضيتين المتعلقتين بأقطاب الغرافيت والفيتامينات، أتمت اليابان تحرياتها بإصدار تحذيرات فقط. وتُعزى أحد أسباب هذا الفشل إلى انقضاء فترة الاستبعاد^(١٦).

(١٤) انظر الحاشية ٨ أعلاه.

(١٥) انظر الحاشية ٤ أعلاه.

(١٦) انظر العرض الذي قدمه السيد هيرويوكي ياماشيتا في حلقة عمل بناء القدرات لفريق الخبراء المعني بالمنافسة في رابطة أمم جنوب شرق آسيا، جاكرتا، ٢٠١١.

جيم - آفاق المستقبل

١- الموقف من التحريات بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية

٣٠- قد تستفيد البلدان النامية التي لا تشارك في مقاضاة التكتلات الاحتكارية الدولية إلى حد ما من الإنفاذ الفعال الذي تضطلع به ولايات قضائية أخرى. وقد يكون مقدار الاستفادة كبيراً، ولا سيما حينما يكون لأحد التكتلات الاحتكارية الدولية المعنية تأثير على الصعيد العالمي، وتؤدي الملاحقات القضائية التي تضطلع بها ولايات قضائية أخرى إلى تفكك أحد التكتلات الاحتكارية العالمية في جميع أنحاء العالم.

٣١- ومع ذلك، لا يمكن لولاية قضائية أن تعتمد اعتماداً كلياً على الإنفاذ الذي تضطلع به ولاية قضائية أخرى. وكما لاحظت وزارة العدل في الولايات المتحدة، فإنه للتكتلات الاحتكارية الدولية أن تعمل على الصعيد العالمي باستثناء الولايات القضائية التي يكون فيها إنفاذ قوانين مكافحة الاحتكار أقوى، ويكون فيها، تبعاً لذلك، خطر التعرض للعقاب أشد^(١٧). وعلى النحو المبين أعلاه، تظهر تجربة بضع ولايات قضائية أنه بإمكان التكتلات الاحتكارية الدولية أن تعمل أيضاً على صعيد إقليمي، قد لا يكون فيه للبلدان المتقدمة الموجودة خارج المنطقة أي مصلحة أو حافز يدفعها إلى معاقبة هذا التكتل الاحتكاري. ومن ثم، فإن ردع التكتلات الاحتكارية لا يمكن أن يتحقق بشكل أمثل دون مشاركة البلدان النامية.

٣٢- وبالنظر إلى طبيعة التحريات بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية والتي تستغرق وقتاً طويلاً وتتطلب استخداماً كثيفاً للموارد إلى جانب محدودية الموارد المتاحة، فقد يكون من المفيد بالنسبة إلى البلدان النامية اعتماد نهج عملي في اتخاذ قرارات استراتيجية بشأن القضايا التي يتعين متابعتها. فهي لا تستطيع متابعة كل تكتل احتكاري دولي تتعرف عليه بالاستناد أساساً إلى أنشطة الإنفاذ التي تضطلع بها سلطات البلدان المتقدمة.

٣٣- وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى النهج الذي تعتمده نيوزيلندا. إذ لا تتابع نيوزيلندا كل تكتل احتكاري دولي مطعون فيه من طرف ولايات قضائية كبيرة. وبدلاً من ذلك، تركز جهودها في مجال الإنفاذ على التكتلات الاحتكارية الدولية التي يتبين أنها تتسبب في إحداث أضرار محددة بنيوزيلندا. وتستخدم نيوزيلندا عتبة أعلى نسبياً لدى تطبيقها لمعيار الضرر المحدد على نفسها. على سبيل المثال، في قضية أحد التكتلات الاحتكارية الدولية حيث كان المنتج المعني يشكل مدخلاً في أحد المنتجات التي تباع على نطاق واسع في الولاية القضائية لنيوزيلندا، أغلقت سلطة المنافسة في نيوزيلندا ملف التحقيق، في حين اتخذت العديد من الولايات القضائية الأخرى إجراءات في هذا الشأن. واستند القرار إلى النتيجة التي

(١٧) انظر المساهمة المقدمة من وزارة العدل في الولايات المتحدة إلى الاجتماع السابع لمنتدى المنافسة لأمريكا اللاتينية في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٩).

خلصت إليها نيوزيلندا والتي تفيد بعدم وجود انتقال كافٍ لزيادة التكلفة إلى المنتج النهائي الذي يباع في نيوزيلندا^(١٨).

٢- وضع برامج تساهل

٣٤- لا شك أن برامج التساهل أكثر الأدوات فعالية وأهمية في مجال التحري بشأن التكتلات الاحتكارية. وفي بعض الحالات، قد تقاضي البلدان، على النحو المشار إليه أعلاه، التكتلات الاحتكارية الدولية دون تلقي أي طلب من طلبات التساهل. بيد أنه بدون طلبات التساهل، تواجه هذه البلدان عدداً من العقبات الكأداء والأرجح أن يكون مآلها الإخفاق بعد تحريات طويلة وشاقة. وتعد التجربة اليابانية في قضية الفيتامينات مثلاً جيداً في هذا الشأن. فعلى الرغم من أن التكتل الاحتكاري قد تعرض بالفعل لملاحقة قضائية في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، وأن شركتين يابانيتين تمثلان عضوين من أعضائه، فشلت السلطات اليابانية في إثبات وجود هذا التكتل الاحتكاري، واكتفت بإصدار تحذير إداري دون فرض غرامة. وعزت فشلها إلى عدم وجود برنامج تساهل، وهو ما تسبب في الحد من قدرتها على الحصول على معلومات من أعضاء التكتل الاحتكاري^(١٩).

٣٥- وبالإضافة إلى ذلك، وكما أظهرت التحريات العديدة التي جرت بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية، يشكل التساهل أداة فعالة للتعاون الدولي. فإلى جانب التنازلات التي يُحصل عليها من مقدمي طلبات التساهل حيث تقدم الطلبات في وقت واحد في ولايات قضائية متعددة، فهو يشجع على تبادل المعلومات بين سلطات المنافسة، بما في ذلك تبادل الأدلة السرية. ويتيح أيضاً للوكالات أن تنسق بشكل وثيق التحريات التي تجريها في وقت مبكر، بما في ذلك تنفيذ المداهمات المبكرة عند الفجر بشكل متزامن، وهو ما سيساعد بدوره على متابعة الإجراءات التي تتخذها كل ولاية قضائية. وهناك اتجاه متزايد نحو إقامة تعاون دولي محصور فيما بين السلطات التي تتلقى طلبات التساهل. وبالنظر إلى كل المزايا التي تتيحها طلبات التساهل، ينبغي أن يكون وضع برنامج فعال للتساهل أولى الأولويات السياسية.

٣- التعاون الدولي

٣٦- لا ينبغي على أية حال التقليل من أهمية التعاون غير الرسمي بين سلطات المنافسة. ففي الحالات التي لا تكون فيها للبلدان النامية برامج تساهل أو اتفاقات رسمية للتعاون مع بلدان أخرى، قد يشكل التعاون غير الرسمي رصيماً قيماً في التحريات التي تجريها بشأن التكتلات الاحتكارية الدولية. وعلى سبيل المثال، حينما واجهت السلطات البرازيلية مشاكل

(١٨) استناداً إلى المعلومات الواردة من سلطات نيوزيلندا.

(١٩) انظر الحاشية ١٥ أعلاه.

مماثلة في تحرياتها بشأن التكتل الاحتكاري للفيتامينات، أتاح لها التعاون غير الرسمي مع كندا إرشادات دقيقة بشأن ما يتعين تحرّيه، وهو ما يثبت فعالية الشبكات غير الرسمية.

٣٧- ويمكن أن تستند الجهود المبذولة على الصعيد العالمي من أجل زيادة التعاون إلى ما هو متاح بالفعل. وعلى النحو الذي أشارت إليه كندا والسنغال^(٢٠)، فإن مجرد زيادة تبادل المعلومات المتاحة للجمهور من خلال شبكة للاستعلامات سيعود بالفائدة على جميع المشاركين، ولا سيما السلطات في البلدان النامية.

٣٨- وقد تُنشئ شبكة الاستعلامات نظام تنبيهات لإبلاغ سلطات المنافسة عن التكتلات الاحتكارية التي تسنت مقاضاتها بنجاح، بما في ذلك تقنيات الكشف وجمع الأدلة. وقد تتمثل إحدى الأفكار الأخرى في إنشاء مصرف للبيانات الدولية يتضمن قائمة بأسماء جميع أعضاء التكتلات الاحتكارية أو المؤسسات التجارية المتورطة في انتهاكات خطيرة ومتكررة. ومن شأن هذه المخططات ضمان استمرارية الجهود الدولية المبذولة لمقاضاة التكتلات الاحتكارية وإرسال إشارة قوية مفادها أن التكتلات الاحتكارية ستلاحق قضائياً في ولايات قضائية أخرى.

٤- تعزيز السمعة وبناء القدرات

٣٩- من أجل جذب أعضاء التكتلات الاحتكارية الدولية لتقديم طلبات التساهل، يتعين على البلدان النامية في المقام الأول زيادة جهود الإنفاذ التي تبذلها لمكافحة التكتلات الاحتكارية، وربما التكتلات الاحتكارية المحلية، وهي الجهود التي قد تتيح لها بناء قدراتها وتعزيز سمعتها في مجال إنفاذ إجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية بوجه عام. وتدعم تجربة البلدان المذكورة أعلاه هذا الاقتراح. فبعد عدة سنوات من الإنفاذ الفعال لإجراءات مكافحة التكتلات الاحتكارية المحلية، بدأت هذه البلدان في جذب انتباه أعضاء التكتلات الاحتكارية الدولية.

٤٠- وفي حالات معينة قد تتشكل سلسلة من التكتلات الاحتكارية المماثلة التي تتضمن مجموعة الشركات المتعددة الجنسيات ذاتها وقد تعمل في عدة ولايات قضائية. وبالنظر إلى تأثير كل تكتل احتكاري على بلد واحد فقط، وإلى عدم وجود خطة مشتركة وذات قدر كاف من الفعالية تدفع إلى إطلاق اسم تكتل احتكاري دولي على أعضاء هذه المجموعة، فإن التكتلات الاحتكارية لا تعد، بحكم التعريف، دولية، ولكنها تكتلات احتكارية محلية. ومع ذلك، فمن المؤكد أن التكتلات الاحتكارية تنطوي، إلى حد ما، على أبعاد دولية. وتمتلك الشركات المتعددة الجنسيات مؤسسات تجارية في العديد من البلدان، مما يتيح لها الاتصال

(٢٠) انظر المساهمة المقدمة من كندا والسنغال إلى المنتدى العالمي الذي عقده منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لتحسين التعاون الدولي في مجال التحريات بشأن التكتلات الاحتكارية (٢٠١٢).

بأسواق متعددة؛ وفي المقابل، ييسر هذا الاتصال المتكرر تكوين التكتلات الاحتكارية وعملها في المنطقة.

٤١ - وتقدم تجربة أمريكا اللاتينية مثلاً جيداً في هذا الشأن. فقد شكلت الشركات المتعددة الجنسيات التي تضطلع بتوريد الأوكسجين الطبي للمستشفيات تكتلات احتكارية تتلاعب في العطاءات في عدة بلدان في أمريكا اللاتينية. وتمكنت سلطات المنافسة في بيرو وشيلي وبنما، مسترشدة في ذلك بالأرجنتين، من مقاضاة هذه التكتلات الاحتكارية بنجاح^(٢١).

٤٢ - وكما بينت التجربة أعلاه، فإن هذا النوع من التحريات بشأن التكتلات الاحتكارية ينطوي على مزايا عدة. إذ تمتلك الشركات المتعددة الجنسيات وجوداً مادياً، وهو ما يتيح للسلطات في البلدان المتضررة استخدام أدوات التحقيق التقليدية، بما في ذلك المداهمات المبكرة عند الفجر. وتعد مسألة خدمة تسليم الوثائق مسألة غير مطروحة. وقد يكون تبادل المعلومات غير الرسمية كافياً لإجراء تحريات متابعة. وتتمثل إحدى المزايا الهامة الأخرى، ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية، في أن هذا النوع من التحريات يتيح لهذه البلدان تعزيز سمعتها كجهات إنفاذ نشطة في مكافحة التكتلات الاحتكارية في صفوف الشركات المتعددة الجنسيات التي تشكل في العادة أعضاء التكتلات الاحتكارية العالمية.

(٢١) منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠٠٦). Competition Law and Policy in Latin America؛ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (٢٠١٠). Competition Law and Policy in Panama: a Peer Review؛ العرض الذي قدمته بيرو في حلقة العمل المتعلقة بالتعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ والمنعقدة في بينانغ (٢٠١١).

الجدول

أمثلة عن التكتلات الاحتكارية الدولية التي أجرت خمس ولايات قضائية مختارة تحريات بشأنها و/أو قاضتها

البلد	نوع التكتل الاحتكاري	المنتج	بلد المنشأ للشركات المتهمه	المناطق المتضررة	فترة التحريات	طلبات التساهل	الوجود المادي	التعاون الدولي
البرازيل	تحديد الأسعار تقييد الإنتاج	ليسين	أوروبا، اليابان، أمريكا الشمالية	النطاق العالمي	٢٠١١-٢٠٠٠	لا	فرع	الولايات المتحدة
	تحديد الأسعار تقييد الإنتاج	فيتامينات	أوروبا، الولايات المتحدة	النطاق العالمي	٢٠٠٧-٢٠٠٠	لا	مقر إقليمي	الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي
	تحديد الأسعار	الخرطوم البحرية	الولايات المتحدة، المملكة المتحدة، الاتحاد الأوروبي، البرازيل، اليابان	النطاق العالمي	من ٢٠٠٧ إلى حد الآن	نعم	غ/م	الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي، المملكة المتحدة، اليابان
جمهورية كوريا	تحديد الأسعار تفاسم الأسواق	أقطاب الغرافيت	اليابان، ألمانيا، الولايات المتحدة	النطاق العالمي	٢٠٠٢/٤-٢٠٠٠/١١	لا	لا وجود له	الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي
	تحديد الأسعار	الشحن الجوي	١٩ بلداً، بما في ذلك كوريا الجنوبية	النطاق العالمي	٢٠١٠/١١-٢٠٠٥/١٢	نعم	مكتب رئيسي وفروع	الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي
	تحديد الأسعار تقييد الإنتاج	شاشات البلور السائل المسزودة بترانزستور الغشاء الرقيق	جمهورية كوريا، مقاطعة تايوان الصينية	النطاق العالمي	٢٠١١/١٢-٢٠٠٦/٣	نعم	مكتب رئيسي	الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي
المكسيك	تحديد الأسعار	حمض السيتريك	ألمانيا، بلجيكا، الولايات المتحدة	النطاق العالمي	٢٠٠١-١٩٩٨	لا	شركة تابعة	الولايات المتحدة
	تحديد الأسعار تقييد الإنتاج	فيتامينات	ألمانيا، بلجيكا، فرنسا	النطاق العالمي	٢٠٠٢-١٩٩٩	لا	شركة تابعة	الولايات المتحدة
تركيا	تحديد الأسعار تقييد الإنتاج	فحم	النمسا، سويسرا	تركيا	٢٠١٠-٢٠٠٣	لا	شركة تابعة	لا
شيلي	تحديد الأسعار	ثلاجات مضاعط	البرازيل، اليابان، بلدان أخرى	النطاق العالمي	من ٢٠١٠ إلى حد الآن	نعم	لا وجود له	الولايات المتحدة، الاتحاد الأوروبي، البرازيل، بلدان أخرى

المصدر: استناداً إلى المعلومات الواردة من سلطات المنافسة.

ثانياً - مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود في البلدان النامية

٤٣ - شهد العقدان الماضيان إزالة الحدود في ممارسة الأعمال التجارية. وقد ساهمت سرعة وتيرة التحرير في العديد من الاقتصادات النامية والانتقالية في زيادة العمليات التجارية عبر الحدود. ومن ثم، فقد شهد العالم تزايداً كبيراً في عمليات الاندماج عبر الحدود.

٤٤ - ولأغراض هذه الورقة، فإن مصطلح "الاندماج عبر الحدود" يشير إلى عمليات الاندماج التي تتضمن الشركات المنشأة في أكثر من ولاية قضائية واحدة أو تؤثر على الأسواق في أكثر من ولاية قضائية واحدة. ومن ثم، فقد تتضمن عمليات الاندماج عبر الحدود الشركات المحلية مباشرة أو قد تتضمن الشركات عبر الوطنية الأجنبية، ولكنها تؤثر على سوق بلد ثالث^(٢٢). وتستخدم مصطلحات "الاندماج عبر الحدود"، "الاندماج الدولي" و"الاندماج عبر الحدود الوطنية" بشكل متبادل في الورقة بأكملها.

ألف - تجارب بلدان مختارة

٤٥ - تمتلك البلدان المتقدمة تجربة كبيرة في مجال مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود. ولا تمتلك الكثير من البلدان النامية سوى تجربة محدودة أو لا تمتلك أية تجربة في هذا المجال، ويرجع ذلك أساساً إلى العوامل المقيدة لقدراتها ومواردها. وفي الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١١، سرّعت بلدان مثل البرازيل، وتركيا، وجمهورية كوريا، وجنوب أفريقيا، وشيلي، والمكسيك إجراءات الإنفاذ في عمليات الاندماج عبر الحدود. وقد أصبح هذا الاتجاه أشد بروزاً خلال السنوات الخمس الماضية.

٤٦ - ويمكن إبداء بعض الملاحظات استناداً إلى تجربة هذه الولايات القضائية الست. وإلى حد ما، ركزت استعراضات عمليات الاندماج عبر الحدود التي اضطلعت بها هذه الولايات القضائية على عمليات الاندماج الأفقي. وعلى الرغم من ندرة عمليات الاندماج الرأسي والتكثلي، فهناك حالات تمثلها، ولا سيما في جنوب أفريقيا وتركيا. وتتنوع الصناعات المعنية في عمليات الاندماج عبر الحدود التي استعرضتها هذه السلطات القضائية من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى صناعة المنتجات الكيماوية ومنتجات التعدين والمنتجات الصيدلانية والطاقة والنقل الجوي.

٤٧ - وفيما يتعلق بالوجود المادي للأطراف المندمجة في بلد الاستعراض، فإن معظم أمثلة الحالات قدمتها البرازيل وتركيا وجنوب أفريقيا وشيلي تفيد بامتلاك أحد الأطراف المندمجة على الأقل لفرع أو شركة تابعة في البلد المعني. ومع ذلك، ففي جمهورية كوريا، لا تمتلك الأطراف المندمجة بوجه عام وجوداً مادياً داخل هذا البلد.

(٢٢) المساهمة المقدمة من الأونكتاد في المائدة المستديرة بشأن مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود، منتدى منظمة التعاون والتنمية بشأن المنافسة (٢٠١١).

٤٨- وفيما يتعلق بإقرار عمليات الاندماج عبر الحدود، يُفرض اتخاذ تدابير تصحيحية. وقد جرت في خمس من ولايات قضائية مختارة، باستثناء جنوب أفريقيا، الموافقة على معظم عمليات الاندماج عبر الحدود رهناً بقبول شروط تنص في معظمها على إجراء تصفية جزئية. وفي جنوب أفريقيا، استعرضت في الفترة ما بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠١١ حوالي ١٩٠ عملية من عمليات الاندماج عبر الحدود، جرت الموافقة عليها جميعاً ولم يُقبل منها بشروط سوى ٢٣ فقط. وبالنظر إلى أن سنغافورة تمثل اقتصاداً صغيراً مفتوحاً، فهي تعد استثناءً في هذا الشأن. فمن أصل ٢٨ عملية من عمليات الاندماج التي استعرضت في سنغافورة منذ بدء نفاذ نظامها المتعلق بمراقبة عمليات الاندماج في منتصف عام ٢٠٠٧، كانت ١٨ عملية فقط من هذه العمليات ذات بعد عابر للحدود^(٢٣). ولم تفرض سنغافورة أية تدابير تصحيحية على عمليات الاندماج عبر الحدود التي تسنى لها استعراضها والموافقة عليها إلى حد الآن.

٤٩- وتدلل تجارب الولايات القضائية الست على اضطلاع هذه الجهات باستعراضاتها الخاصة لعمليات الاندماج حتى في الحالات التي تستعرض فيها عملية اندماج ماثلة من طرف ولايات قضائية أخرى، وذلك من أجل معالجة شواغل المنافسة في أسواقها. ويكون التعاون مطلوباً في بعض الحالات، لا سيما بين هذه الولايات القضائية المختارة والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة.

باء- التحديات المطروحة في مجال مراقبة البلدان النامية لعمليات الاندماج عبر الحدود

١- الإخطار

- ٥٠- هناك ثلاثة نظم للإخطار بعمليات الإدماج، وهي على النحو التالي:
- (أ) نظام الإخطار قبل الاندماج، حيث يتعين على الأطراف المندمجة تقديم إخطار قبل إجراء الصفقة؛
- (ب) نظام الإخطار بعد الاندماج، وقد يكون طوعياً أو إلزامياً؛
- (ج) نظام الإخطار الطوعي بالاندماج، حيث يتم الإخطار، سواء قبل أو بعد الاندماج، على أساس طوعي.

(٢٣) المساهمة المقدمة من سنغافورة في المائدة المستديرة التي نظمتها الأونكتاد بشأن الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٢٠١٢).

٥١- ويصدق بالعديد من البلدان النامية خطر عدم اضطلاع الأطراف المندمجة في عملية اندماج دولية بعملية الإخطار، ويكون هذا الخطر عالياً إلى حد كبير في الولايات القضائية التي تعتمد نظم الإخطار الطوعي بعمليات الاندماج. وعلاوة على ذلك، فهي تواجه تحديات تتعلق بإيداع الصفقة في الوقت المناسب، ومراعاة التشريعات المحلية في مجال عمليات الاندماج بين الشركات الأجنبية. وتفضل الشركات المتعددة الجنسيات إخطار الولايات القضائية ذات الخبرة والنطاق الأوسع بالصفقة المقترحة، ولا تخطر "الولايات القضائية التي لا تتمتع بالأولوية"^(٢٤) إلا في المراحل اللاحقة من عملية الاندماج. ويفرض هذا الوضع على هذه الولايات القضائية الأخيرة الكثير من الضغوط من حيث الوقت والموارد، مما يؤدي إلى حدوث حالة من الإحباط والتراعات التي يمكن تفاديها عن طريق الإخطار في الوقت المناسب.

٥٢- والإخطار قبل مرحلة الاندماج أو بعده، أمر مهم. فبالنسبة إلى الولايات القضائية التي تعتمد نظام الإخطار بعد الاندماج، يتمثل التحدي الذي تفرضه عليها عمليات الاندماج عبر الحدود في إمكانية تلقيها لإخطار بعمليات الاندماج بعد موافقة الولايات القضائية الأخرى عليها وتنفيذها لاحقاً. وقد تتردد، في مثل هذه الحالات، في رفض عملية الاندماج على الرغم من آثارها المحتملة المانعة للمنافسة.

٥٣- قبل إجراء التعديلات التي دخلت حيز النفاذ في ٣٠ أيار/مايو ٢٠١٢، والتي تقتضي أن يتم الإخطار قبل الاندماج، كان نظام الإخطار في البرازيل يندرج في إطار الفئة الثانية أعلاه. ولم يكن التأخر في إخطار سلطات المنافسة البرازيلية أمراً غير مألوف في عمليات الاندماج عبر الحدود. ومع ذلك، فإن هذا التأخير لا يسبب مشاكل كبيرة. وتظهر المشكلة الحقيقية حينما يجري تنفيذ عمليات الاندماج عبر الحدود قبل أن توافق عليها سلطة المنافسة في بلد من البلدان المتضررة من عملية الاندماج. وفي هذه الحالة، فإن قدرة سلطة المنافسة على فرض تدابير تصحيحية فعالة على الصفقة المخاطر بها وعلى التعاون مع سلطات المنافسة الأجنبية تكون قدرة محدودة^(٢٥).

٥٤- وفي حالة عدم تلقي إخطار من الأطراف في إحدى عمليات الاندماج الدولي التي تخضع لنظام الإخطار الإلزامي، يجوز للسلطات المنافسة إبلاغ الشركات ذات الصلة بالتزامها بالإخطار عن طريق البريد الإلكتروني أو عبر الشركات المحلية المنتسبة إليها أو الزبائن ذوي

(٢٤) المساهمة المقدمة من جنوب أفريقيا في المائدة المستديرة بشأن مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود، منتدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المنافسة (٢٠١١).

(٢٥) Botta M (2011). *Merger Control Regimes in Emerging Economies: A Case Study on Brazil and Argentina*. International Competition Law Series. Wolters Kluwer

الصلة. ويمكن، في بعض الحالات، الاتصال بكبرى شركات القانون المحلي، التي عادة ما تكون لها صلات بأهم شركات المحاماة في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي^(٢٦).

٥٥ - ويتمثل أحد التحديات التي تواجهها الاقتصادات الصغيرة في مجال الاندماج بين الشركات الأجنبية الكبيرة في ميل الأطراف إلى تقديم إخطارات استناداً إلى البيانات التي تستخدمها فيما تودعه لدى ولايات قضائية أخرى. وأفادت سنغافورة في المساهمة التي قدمتها إلى الأونكتاد بأن حالات الاندماج الدولية التي تضم شركات أجنبية لا تشهد في أغلب الأحيان تقديم البيانات الخاصة ببلد هذه الشركات، وأن الأطراف تسعى إلى الحصول على موافقة الولايات القضائية الكبرى. وعلاوة على ذلك، أشارت سنغافورة إلى أنه قد يكون من الصعب تمييز الآثار المحددة الناجمة عن عملية الاندماج في سنغافورة في حالة اشتراك الأطراف المندجة في مجموعة واسعة من الأنشطة على الصعيد العالمي. وعلى الرغم من هذه الصعوبات، استعرضت لجنة المنافسة في سنغافورة جميع عمليات الاندماج عبر الحدود التي أخطرت بها، بغض النظر عما إذا كانت تشكل اندماجاً عبر الحدود أو عما إذا كان قد جرى استعراضها من جانب ولاية قضائية أخرى.

٢- الوصول إلى المعلومات

٥٦ - قد تواجه سلطات المنافسة في البلدان النامية والاقتصادات الصغيرة صعوبات في جمع المعلومات وكذلك في توزيع الاستبيانات وجمعها من الأطراف المندجة في عمليات الاندماج عبر الحدود الذي لا يضم الشركات المحلية، وصعوبات ناجمة عن عدم امتلاك هذه الأطراف لمكاتب في أقاليمها. وفي مثل هذه الحالات، يشكل الاتصال بالأطراف المندجة بصورة مباشرة أو التماس الدعم من المكاتب الدبلوماسية في البلدان المعنية أحد السبل التي تتيح جمع المعلومات^(٢٧). ويتمثل أحد الخيارات الأخرى في التعاون مع سلطات المنافسة الأجنبية. غير أن سرية البيانات والمعلومات الواردة من الأطراف المشاركة في الصفقة تجعل من عملية تبادل بعض المعلومات مهمة صعبة، مثلما هو الحال بالنسبة إلى التكتلات الاحتكارية الدولية.

٥٧ - وتشكل لغة التواصل إحدى الصعوبات الأخرى التي تعترض إمكانية الوصول إلى المعلومات. فمعظم البيانات التي تجمع من الأطراف في حالات الاندماج الدولية تكون مصاغة بالإنكليزية. ويستدعي هذا الوضع ضرورة أن تكون لدى موظفي سلطات المنافسة

(٢٦) المساهمة المقدمة من جمهورية كوريا في المائدة المستديرة التي نظمها الأونكتاد بشأن الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٢٠١٢).

(٢٧) انظر الحاشية ٢٥ أعلاه.

في البلدان غير الناطقة بالإنكليزية مهارات كافية في اللغات الأجنبية. وتمثل مسألة اللغة تحدياً أمام متابعة التعاون فيما بين سلطات المنافسة حتى داخل المنطقة نفسها^(٢٨).

٣- التدابير التصحيحية

٥٨- يعتمد البت في مسألة فرض تدابير تصحيحية واختيار تلك التدابير ووضعها في إحدى حالات الاندماج الدولية على هيكل السوق ووضع الأطراف المندمجة داخل الولايات القضائية ذات الصلة. ففي بعض الولايات القضائية، قد تجرى الموافقة على إحدى عمليات الاندماج الدولية دون شروط، في حين أنها قد تتطلب في ولايات قضائية أخرى اتخاذ تدابير تصحيحية. وتكتفي العديد من الولايات القضائية بالتماس التدابير التصحيحية التي تحمي المنافسة داخل بلدانها. وفي حالة سعي إحدى الولايات القضائية إلى فرض تدابير تصحيحية تتجاوز ما هو ضروري لمعالجة شواغل المنافسة داخل أسواقها، يمكن اعتبار تصرفها هذا مبالغاً في توسيع نطاق سلطاتها السيادية خارج حدودها^(٢٩). وتشكل صعوبة تطبيق التدابير التصحيحية ورصد تنفيذها تحدياً آخر قد يعوق سلطات المنافسة في اختيار التدابير التصحيحية في حالات الاندماج الدولية^(٣٠).

٥٩- وفي الوقت الحاضر، لا يمتلك سوى عدد قليل للغاية من الولايات القضائية الكبيرة رقابة كاملة على عمليات الاندماج الدولية الواسعة النطاق، وتفرض هذه الولايات القضائية تدابير تصحيحية لمعالجة الآثار المانعة للمنافسة في أسواقها. ومن ثم، قد لا يكون من الممكن رصد الآثار السلبية لإحدى عمليات الاندماج على البلدان النامية بشكل كاف^(٣١). هناك سيناريوهان اثنان تتبعهما البلدان النامية فيما يتعلق بالتدابير التصحيحية في عمليات الاندماج عبر الحدود. ويطبق أحد هذين السيناريوهين حينما تحذو الولايات القضائية للبلدان النامية والاقتصادات الصغيرة حذو الولايات القضائية للبلدان المتقدمة سواء من خلال (أ) عدم اتخاذ أي إجراء أو (ب) استعراض عملية الاندماج وفرض التدابير التصحيحية التي فرضتها الولايات القضائية للبلدان المتقدمة حيث يمكن أن تؤدي هذه التدابير التصحيحية إلى تبديد مخاوف المنافسة في البلدان النامية. ويستخدم السيناريو الثاني حينما تضطلع البلدان النامية باستعراض عمليات الاندماج وتفرض تدابير تصحيحية مختلفة لمعالجة شواغلها في مجال المنافسة.

(٢٨) انظر الحاشيتين ٢٢ و ٢٥ أعلاه.

(٢٩) تعليقات أبادها السيد وليام كوفازيتش بشأن الخطوط العريضة لهذه الورقة.

(٣٠) تقرير شبكة المنافسة الدولية بشأن استعراض التدابير التصحيحية لعمليات الاندماج (٢٠٠٥).

(٣١) المساهمة المقدمة من جمهورية كوريا في المائدة المستديرة بشأن مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود، منتدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المنافسة (٢٠١١).

٦٠- وخير مثال على الحالة (ب) من السيناريو الأول هو اندماج "Brasil Dow"، و"Rohm and Haas Química" الذي حدث في ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٨ بين هاتين الشركتين القابضتين الكائن مقرهما في الولايات المتحدة. وأخطرت البرازيل بهذا الاندماج في ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٨. وقد تسنى حتى هذا التاريخ تحليل هذا الاندماج والموافقة عليه من جانب العديد من الولايات القضائية الأخرى، بما فيها جنوب أفريقيا وتركيا وكندا والصين والمكسيك والاتحاد الأوروبي. واستعرضت لجنة التجارة الاتحادية التابعة للولايات المتحدة أيضاً هذا الاندماج وأمرت مجموعة "Dow" ببيع أصولها الإنتاجية في الأسواق ذات الصلة. ونظرت السلطات البرازيلية في قرار اللجنة في إطار التحليل الذي أجرته وخلصت إلى أن الشروط التي فرضتها تبعد شواغل المنافسة في البرازيل^(٣٢). ويشكل اندماج ماينتوك/إينوديس وطومسون/رويتز مثالين جديدين آخرين، حيث خلصت سنغافورة إلى أن التدابير التصحيحية التي فرضها الاتحاد الأوروبي على الاندماج الأول، والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على الاندماج الأخير تعالج شواغل المنافسة داخل سنغافورة^(٣٣).

٦١- ويعد تملك شركة نوفارتيس لشركة ألكون مثلاً جيداً عن السيناريو الثاني، وقد استعرضت المكسيك هذا المثال بالإضافة إلى ولايات قضائية أخرى، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والصين. وتبين هذه الحالة أن بإمكان سلطات المنافسة ذات التجربة الأكبر نسبياً في البلدان النامية وضع وتنفيذ التدابير التصحيحية الخاصة بها، بل وحتى التدابير التصحيحية الهيكلية مثل تصفية الاستثمار لمعالجة شواغل المنافسة في أسواقها. واستنتجت لجنة المنافسة الاتحادية المكسيكية من هذا الاندماج الدولي أن من شأن عملية الاندماج أن تؤدي إلى مستوى عالٍ من التركيز، ومن ثم إلى بروز عدد من شواغل المنافسة في الأسواق ذات الصلة. وتلقت اللجنة في ٢١ تموز/يوليه ٢٠١٠ من الطرفين المدعجين اقتراحاً يدعو إلى تصفية المنتج الذي قد تتأثر سوقه في المكسيك بشكل سلبي من جراء الصفقة المقترحة. وقبلت اللجنة بأن يخضع هذا التدبير التصحيحي الهيكلي لشروط معينة تفرض على الطرفين^(٣٤).

٦٢- وفيما يتعلق بالسيناريو الثاني، فهناك حالات لا يعالج فيها القرار الذي تتخذه سلطة المنافسة في أحد البلدان النامية شواغل المنافسة في بلد نام آخر. ومن ثم، فقد تحتاج سلطة المنافسة المحلية إلى إجراء تحليلها الخاص. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك تملك شركة مكسيشم لشركة بافكو التابعة لشركة أمانكو في آذار/مارس ٢٠٠٧، وقد كان على هيئة الإشراف الكولومبية للصناعة والتجارة في هذه الحالة معالجة قضايا المنافسة المحلية الناشئة عن

(٣٢) المساهمة المقدمة من البرازيل في المائدة المستديرة بشأن مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود، منتدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المنافسة (٢٠١١).

(٣٣) انظر الحاشية ٢٢ أعلاه.

(٣٤) Resolución de la Comisión Federal de Competencia Expediente No. CNT-017-2010 (نسخة غير سرية)، ٣١ آب/أغسطس ٢٠١٠؛ قرار المفوضية الأوروبية المتعلق بالقضية رقم COMP/M.5778 - نوفارتيس/ألكون.

خصوصيات السوق الكولومبية من خلال إجراء تحرياتها الخاصة. وتعد شركة مكسيشم أكبر منتج لراتنجات ومركبات كلوريد البوليفينيل في المكسيك، وتعد شركة بافكو أحد زبائنها والشركة الرائدة في مجال الأنابيب المصنوعة من كلوريد البوليفينيل في أمريكا اللاتينية. ووافقت البرازيل والمكسيك على الاندماج، في حين منعت هيئة الإشراف الكولومبية للصناعة والتجارة إتمام الصفقة في قرارها المؤرخ ١٦ تموز/يوليه ٢٠٠٧^(٣٥). وخلصت هذه الهيئة إلى أن شركتي مكسيشم وبافكو تتمتعان بمركز مهيمن في أسواق تلك الدول وأن اندماجهما الرأسي يضر بالمنافسة. وتعد الحواجز التي تعترض الدخول إلى الأسواق عالية نظراً لارتفاع رسوم الاستيراد على الواردات من راتنجات الفينيل التي تعد شركة بافكو المصنع الوحيد لها في كولومبيا. ومن ثم، فإن من شأن الموافقة على الاندماج أن يزيد إلى حد بعيد من عدد الحواجز التي تعترض الدخول إلى الأسواق.

٦٣- وهناك سؤال مهم آخر يطرح في مجال عمليات الاندماج الدولية ويسعى إلى معرفة إمكانية وجود قرارات أو تدابير تصحيحية متضاربة بين الولايات القضائية المختلفة، وتحديد سبل حل مثل هذه التزايدات. وأشارت جمهورية كوريا في المساهمة التي قدمتها إلى إمكانية وجود حالات تختلف فيها نُهج سلطات المنافسة وانعكاس هذه الاختلافات على التدابير التصحيحية المفروضة. ومع ذلك، لا يمكن اعتبار هذه الاختلافات "نزاعاً"، ولا تمنع إتمام عمليات الاندماج. وفي حالة العمل المشترك مع وكالات المنافسة الأجنبية، تسهم جمهورية كوريا مقدماً بمقدار كبير من وجهات النظر بشأن العوامل المعيقة للقدرة التنافسية والتدابير التصحيحية النهائية. وتساعد هذه الخطوة على تقريب وجهات النظر فيما بين السلطات والوصول بها إلى حد التماثل^(٣٦). ولا يؤدي اختلاف القرارات النهائية فيما بين سلطات المنافسة إلى حدوث مشاكل، بالنظر إلى ما تمتلكه هذه السلطات من حق في اتخاذ التدبير التصحيحي استناداً إلى تقييمها الخاص.

٤- القيود المفروضة على القدرات

٦٤- لا يعد التعامل مع عمليات الاندماج عبر الحدود، ولا سيما تلك التي تحدث بين الشركات الأجنبية المتعددة الجنسيات، مهمة سهلة بالنسبة لوكالات المنافسة الفتية وذات الموارد البشرية والمالية المحدودة. وعلاوة على ذلك، فإن هذا النوع من عمليات الاندماج يضم في العادة شركات كبيرة للغاية ويتطلب إجراء تحليل جيد ومفصل لآثارها المحتملة على أسواق البلدان النامية. وقد تقلص الموارد والخبرات والتجارب المحدودة من قدرة سلطات المنافسة في البلدان النامية على استعراض عمليات الاندماج هذه.

(٣٥) Joseph Krauss (2009). Merger policy in Latin America. In Fox E and Sokol D, eds. *Competition Law and Policy in Latin America*. Hart Publishing. Oxford and Portland, Oregon

(٣٦) انظر الحاشية ٢٥ أعلاه.

٦٥- وفيما يتعلق باندماج شركتي ويسترن ديجيتال وفيفيتي تكنولوجيز، على الرغم من أن المنتج المعني يشكل جزءاً من سلسلة التوريد العالمية في صناعة الحواسيب، وهي الصناعة التي تشارك فيها البلدان النامية في آسيا بشكل كبير، فإن هذه البلدان برمتها، باستثناء الصين، لم تستعرض هذا الاندماج، وهو ما قد يؤثر على مجال المنافسة داخل أسواقها. وأفاد رئيس هيئة مكافحة الاحتكار الصينية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ بأن وزارة التجارة الصينية، وهي الجهة التي أصبحت تتمتع بتأثير متنام في مجال مراقبة عمليات الاندماج الدولية، ستسعى إلى إيجاد الحلول المناسبة لمعالجة دواعي قلقها^(٣٧).

جيم - آفاق المستقبل

١- بناء القدرات وتعزيزها

٦٦- تحتاج سلطات المنافسة في البلدان النامية إلى بناء قدراتها وتعزيزها من أجل التعامل بشكل أفضل مع عمليات الاندماج عبر الحدود. وقد تشرع هذه السلطات في بناء قدراتها من خلال المشاركة في تنفيذ مراقبة عمليات الاندماج على المستوى الوطني، ويمكن أن تشرع في استعراض عمليات الاندماج الدولية بعد حصول موظفيها على الخبرة الكافية. وتشكل تنمية مهارات وقدرات موظفي سلطات المنافسة والسلطات القضائية عاملاً بالغ الأهمية لضمان المراقبة الفعالة لعمليات الاندماج.

٦٧- وتكتسي أيضاً مشاركة سلطات المنافسة وأعضاء السلطة القضائية في تناول مسائل المنافسة في أطر التعاون الدولي والإقليمي والثنائي والمنتدى الدولية بشأن المنافسة من قبيل شبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأونكتاد أهمية كبيرة للغاية. وتتيح هذه المشاركة للموظفين العاملين في مجال المنافسة رفع مستوى الوعي الذي لديهم، وإقامة علاقات عمل وتبادل الخبرات مع نظرائهم في سلطات المنافسة الأخرى في مجال عمليات الاندماج عبر الحدود والتماس المساعدة التقنية.

٦٨- وبالنظر إلى العدد الكبير من عمليات الاندماج التي تحدث على الصعيد العالمي، ينبغي إعطاء الأولوية لاستعراض حالات الاندماج عبر الحدود من أجل تمكين سلطات المنافسة في البلدان النامية من استخدام الموارد بشكل كفاء وفعال. وفي الحالات التي تتقاسم فيها الولايات القضائية شواغل مشتركة بشأن إحدى عمليات الاندماج الدولية، يمكن للبلدان النامية والاقتصادات الصغيرة أن تحذو حذو الولايات القضائية الكبيرة التي تمتلك موارد أكثر للتعامل مع عمليات الاندماج الدولية ونفوذاً أكبر في التفاوض وتطبيق التدابير التصحيحية المفروضة على الأطراف المندمجة.

(٣٧) <http://www.businessweek.com>

٢- التعاون بين سلطات المنافسة

٦٩- يعد التعاون في مجال التعامل مع الممارسات التجارية التقييدية، بما فيها تلك التي تخص الشركات عبر الوطنية، أحد التدابير الدولية المنصوص عليها في مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، والتي تسنى التفاوض عليها برعاية الأونكتاد. وتؤكد التوصية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن استعراض عمليات الاندماج (٢٠٠٥) أهمية التعاون والتنسيق في استعراض عمليات الاندماج عبر الوطنية.

٧٠- وقد يحدث التعاون في مجال مراقبة عمليات الاندماج عبر الحدود على الصعيد المتعدد الأطراف والصعيدين الإقليمي والثنائي. ويمكن تيسير سبل التعاون من خلال أحكام المنافسة الواردة في الترتيبات الإقليمية أو الثنائية، أو إقامته على أساس غير رسمي حيث يتعاون الموظفون المعنيون بالمنافسة في ولايات قضائية مختلفة مع بعضهم البعض في قضايا معينة. وشددت شيلي في المساهمة التي قدمتها على ضرورة التعاون في مجال عمليات الاندماج عبر الحدود، ولا سيما فيما يتعلق بتقييم التدابير التصحيحية المناسبة. وعلى الرغم من توقيع شيلي لاتفاقيات التجارة الحرة التي تتضمن أحكاماً تتعلق بالمنافسة، ومذكرات تفاهم، فإنها استخدمت التعاون غير الرسمي المباشر مع الوكالات الأجنبية بشكل متكرر، وترى أن هذا التعاون قد أثبت أنه مفيد للغاية، وخصوصاً في مجال اختيار ووضع التدابير التصحيحية. ويقدم استعراض كل من شيلي والبرازيل لعملية اندماج شركتي الطيران المحلية لان (شيلي) وتام (البرازيل) مثلاً جيداً عن التعاون غير الرسمي. وقد تعاون الموظفون المعنيون بالمنافسة في شيلي مع نظرائهم في ولايات قضائية أخرى، وتبادلوا معهم الخبرات بشأن المنهجيات والأدوات التي يمكن استخدامها في تقدير آثار الاندماج والمخاطر المحتملة التي قد تنشأ عنه. والتمسوا كذلك المشورة بشأن التدابير التصحيحية التي جرى تنفيذها بنجاح في حالات مماثلة، وبشأن التدابير التصحيحية التي ينبغي تفاديها^(٣٨).

٧١- وأشارت جمهورية كوريا إلى ما شهدته حالات الاندماج الدولية الأخيرة من أوجه تماثل في تقييم الآثار المانعة للمنافسة والتدابير التصحيحية المفروضة^(٣٩). وقد يعزى هذا التماثل إلى التنسيق القائم فيما بين وكالات المنافسة التي تستعرض عملية الاندماج نفسها. وتتمثل أبرز الحالات في هذا الصدد في تملك شركة ويسترن ديجيتال الأمريكية لشركة فيفيتي تكنولوجيز من سنغافورة، وهما، على التوالي، ثاني وثالث أكبر الشركات المصنعة للأقراص الصلبة في العالم. ووافق الاتحاد الأوروبي بشروط على هذا الاندماج في ٢٣ تشرين الثاني/

(٣٨) المساهمة المقدمة من شيلي في المائدة المستديرة التي نظمها الأونكتاد بشأن الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٢٠١٢).

(٣٩) انظر الحاشية ٢٥ أعلاه.

نوفمبر ٢٠١١. وبعد صدور قرار الاتحاد الأوروبي وبالنظر إلى الالتزام الذي تعهدت به شركة ويسترن ديجيتال، حذت أستراليا واليابان وجمهورية كوريا حذو الاتحاد الأوروبي. ويدل تقارب تواريخ صدور قرارات هذه البلدان على وجود تنسيق بين السلطات المعنية. واستعرضت عملية الاندماج هذه من جانب العديد من الولايات القضائية، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي وأستراليا وجمهورية كوريا واليابان، ويساور هذه الجهات جميعاً القلق من أن يتسبب الاندماج في تناقص عدد من المنافسين، وهو ما يؤدي إلى حدوث أثر مانع للمنافسة في الإنتاج العالمي وفي بيع المنتجات ذات الصلة. ولتبيد هذه الشواغل، اقترحت شركة ويسترن ديجيتال تصفية أصول الإنتاج الأساسية لصناعة محركات الأقراص الصلبة بقياس ٣,٥ بوصة. وقد قبلت السلطات المذكورة هذا الإجراء. وفي هذه المسألة، تشاورت لجنة التجارة العادلة في كوريا مع نظيرتها في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي بخصوص تقييم الآثار المانعة للمنافسة واقتراح التدابير التصحيحية الممكنة^(٤٠).

٧٢- ويعد اندماج "AP Moller-Maersk" (الدانمرك) و"P&O Nedlloyd N.V" (PONL، هولندا) في مجال صناعة النقل البحري مثلاً جيداً عن التعاون بين سلطات المنافسة في الولايات القضائية للبلدان المتقدمة والبلدان النامية. وقد تعاونت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا والمفوضية الأوروبية في هذه المسألة وتبادلا المعلومات بموافقة الطرفين^(٤١). ووافقت لجنة المنافسة في جنوب أفريقيا بشروط على هذا الاندماج.

قوة التعاون والتنسيق: مقترح المشروع المشترك بين شركتي ريو تينتو وبي إتش بي بيليتون
يمثل مقترح المشروع المشترك بين شركتي ريو تينتو وبي إتش بي بيليتون مثلاً في غاية الجودة عن التعاون والتنسيق بين اللجنة الأسترالية للمنافسة وحماية المستهلك والمفوضية الأوروبية ومكتب الاتحاد الألماني المعني بالتكتلات الاحتكارية ولجنة التجارة العادلة في اليابان ولجنة التجارة العادلة في كوريا. وتبادلت السلطات المذكورة الآراء عن طريق البريد الإلكتروني أو خلال الاجتماعات التي عقدت في سياق هذه المسألة. وكان الدافع وراء هذا التعاون القوي هو إمكانية أن يؤثر هذا الاندماج على السوق العالمية للحديد الخام المنقول بحراً، ومن ثم فقد اشتركت جميع الجهات القضائية لتحقيقه. وقد يسر تقاسم المصالح المشتركة جهود التنسيق والتعاون وعززها.

وتعد شركتا ريو تينتو الأسترالية وبي إتش بي بيليتون من المملكة المتحدة، على التوالي، ثاني وثالث أكبر منتج للحديد الخام في العالم. وقد اتفقتا على إقامة مشروع مشترك لإنتاج الحديد الخام في غرب أستراليا في عام ٢٠٠٩.

(٤٠) انظر الحاشية ٢٥ أعلاه.

(٤١) الأونكتاد (٢٠٠٦). حالات هامة حديثة تشمل أكثر من بلد الوثيقة TD/B/COM.2/CLP/53. جنيف ١٣ تشرين الأول/أكتوبر.

وبعد أن استعرضت لجنة التجارة العادلة في كوريا هذه المسألة، قدمت لجنة التجارة العادلة تقرير التحقيق الذي يلخص نتائج التحريات إلى الأطراف المندمجة. وأحطرت في وقت لاحق اللجنة الأسترالية للمنافسة وحماية المستهلك والمفوضية الأوروبية بقرارها الذي يفيد بأن الصفقة المقترحة تنطوي على آثار مانعة للمنافسة. وقد خلصت السلطات الأربع بأكملها إلى الاستنتاج نفسه.

وأعلنت شركتا ريو تينتو وبي اتش بي بيليتون، بعد أن واجهتا إجراءً منسقاً وقويًا، عن قرارهما الذي يقضي بإلغاء اتفاق المشروع المشترك في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ بناءً على اعتبار عدم موافقة سلطات المنافسة المذكورة أعلاه على الصفقة.

المصدر: المساهمة المقدمة من جمهورية كوريا إلى المائدة المستديرة التي نظمها الأونكتاد بشأن الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجه البلدان النامية والاقتصادات الانتقالية، الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة (٢٠١٢)

٧٣- وفي مجال الإنفاذ، يبدو أن اتفاقات التعاون الثنائي تعمل بشكل أفضل من أطر التعاون الإقليمي. وتقدم الاتفاقات الثنائية المبرمة بين الولايات المتحدة والبرازيل، والولايات المتحدة والمكسيك أمثلة على أطر التعاون الرسمي، وتتضمن أحكاماً بشأن التعاون والتنسيق في مجال الإنفاذ؛ كما أنها تتجنب تضارب المصالح. وتشدد هذه الاتفاقات على أهمية مراعاة المصالح الهامة للبلدان الأخرى في جميع مراحل نشاط الإنفاذ، بما في ذلك وسائل الانتصاف والعقوبات المنشودة في كل قضية^(٤٢). وأفادت البرازيل بما يجري في إطار اتفاق التعاون بينها وبين الولايات المتحدة من إخطار سلطات كل منهما للأخرى بعدد من حالات الاندماج التي قد تؤثر على الولاية القضائية الأخرى^(٤٣).

٧٤- وتتضمن الاتفاقات الثنائية بين البلدان المتقدمة قواعد وشروط مفصلة بشأن تبادل المعلومات بين السلطات القضائية، في حين أن الاتفاقات مع البلدان النامية لا تتضمن تدابير محددة بشأن تبادل المعلومات. وينطوي إدماج المبادئ، من قبيل مبدأ المعاملة بالمثل وحماية السرية وحظر استخدام المعلومات لأغراض أخرى، على أهمية كبيرة بالنسبة لاتفاقات التعاون الثنائي. وقد يتمثل السبيل الآخر لتسهيل التعاون بين سلطات المنافسة في الحصول على تنازل من الأطراف المندمجة بغية التمكن من الوصول إلى المعلومات المقدمة إلى سلطات قضائية أخرى. ومن شأن هذه التدابير تعزيز التعاون بين وكالات المنافسة التابعة للبلدان المتقدمة والبلدان النامية^(٤٤).

(٤٢) انظر الحاشية ٣٤ أعلاه.

(٤٣) انظر المساهمة المقدمة من البرازيل إلى الدورة السابعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة، جنيف ٢٠٠٦.

(٤٤) تعليقات أعضائها لجنة التجارة العادلة بشأن الخطوط العريضة لهذه الورقة.

٧٥- وعلى الرغم من بعض التحديات التي تحيط بالتعاون المتعلق بحالات الاندماج عبر الحدود، يظل التعاون أمراً ممكناً ومن شأنه تيسير عمل سلطات المنافسة، ولا سيما تلك التي توجد في البلدان النامية. ولا ينبغي أن تقتصر جهود التعاون على إبرام اتفاقات ثنائية رسمية بين سلطات المنافسة. ويمثل العمل المشترك، من خلال جمع وتقاسم المعلومات المحددة لحالات الاندماج عبر الحدود وتبادل الآراء بشأن المنهجيات والنُهج والتدابير العلاجية الملائمة في هذه الحالات، طرقاً بديلة يمكن أن تعزز التعاون بين وكالات المنافسة في البلدان النامية والبلدان المتقدمة.