الأمم المتحدة

TD/RBP/CONF.8/4

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.: General
27 April 2015
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة السابع لاستعراض جميع جوانب مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

جنيف، ٦-١٠ تموز/يوليه ٢٠١٥

البند ٦(ب) من جدول الأعمال المؤقت

النظر في مقترحات تهدف إلى تحسين المجموعة وزيادة تطويرها، بما في ذلك التعاون الدولي في مجال مكافحة الممارسات التجارية التقييدية

التعاون الدولي في قضايا الاندماج باعتبار ذلك أداة لإنفاذ قانون المنافسة إنفاذاً فعالاً

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

يستعرض هذا التقرير تطور التعاون الدولي في مجال إنفاذ قوانين المنافسة مع التركيز على التعاون فيما بين الوكالات المعنية بالمنافسة في قضايا الاندماج. ويستكشف ترتيبات التعاون وآلياته وشبكاته القائمة، فضلاً عن الدور الذي تضطلع به بوصفها أدوات كفيلة بإنفاذ قوانين المنافسة في البلدان المتقدمة والبلدان النامية إنفاذاً فعالاً وتحديد التحديات المطروحة، ولا سيما تلك التي تواجهها الوكالات الفتية المعنية بالمنافسة. ويبحث التقرير في التعاون بأشكاله المتعددة، بما في ذلك التطورات الأخيرة والقضايا المحددة المطروحة في مختلف الولايات القضائية، ويقدم رؤى بشأن الاتجاهات المستقبلية للتعاون على المستويات الثنائي والإقليمي والدولي.

(A) GE.15-08315 200515 210515

1508315

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

مقدمة ٣

أولاً – التعاون في قضايا الاندماج: الأشكال والنظم ٤

ألف – المفاهيم والتعاريف ٤

باء – عمليات الاندماج في إقليم واحد أو أكثر ٦

جيم – انتشار عمليات الاندماج المتعددة الأقاليم ٨

ثانياً – الخصائص المحددة للتعاون في قضايا الاندماج في بلدان مختلفة ٩

ألف – اتجاهات التعاون الدولي ٩

باء – تعاون خبرات المكلفين بإنفاذ القوانين ١٠

جيم – ما هو الدافع المحرك للتعاون الدولي في عمليات الاندماج؟ ١١

دال – سمات التعاون الدولي الرئيسية اليوم ١٣

ثالثاً – التعاون الدولي بوصفه أداة لفعالية الوكالات ١٦

ألف – تحديات التعاون الدولي ١٦

باء – تكلفة التعاون ١٧

جيم – الجيل الجديد من علاقات التعاون الدولي بين الوكالات الفتية ١٧

رابعاً – مستقبل التعاون الدولي في قضايا الاندماج ١٩

المراجع ٢٢

مقدمة

١- في إطار مناقشات الأونكتاد المستمرة بشأن التعاون الدولي في مجال سياسات المنافسة، طلب فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة إلى أمانة الأونكتاد، في دورته الرابعة عشرة المعقودة في الفترة من ٩ إلى ١١ تموز/يوليه ٢٠١٤، أن تعد تقريراً عن التعاون الدولي في قضايا الاندماج باعتباره أداة لإنفاذ قوانين المنافسة إنفاذاً فعالاً.

٢- وتعود بداية انشغال الأونكتاد بالتعاون الدولي إلى عام ١٩٩٩ عندما عرض أول تقرير للأمانة (TD/B/COM.2/CLP/11) على فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة في دورته الثانية المعقودة في الفترة من ٧ إلى ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٩. وحتى عام ٢٠٠٧، أُدخلت خمسة تعديلات على الوثيقة الأصلية وحُددت ونوقشت بعض المعايير المتعلقة بالتعاون، بما في ذلك (أ) كيفية ضمان التوافق والتعايش والتنسيق والتعزيز المتبادل بين نظم المنافسة؛ (ب) وتحقيق التقارب بين الجوانب الموضوعية والإجرائية والإنفاذية للمنافسة؛ (ج) والتوازن المناسب بين التقارب والسماح بالتنوع والتجريب في أساليب الإنفاذ الجديدة؛ (د) وكيفية بيان المعاملة التفضيلية أو المتمايزة للبلدان النامية في اتفاقات التعاون في مجال المنافسة؛ (هـ) وأنماط آليات تسوية المنازعات المناسبة التي يمكن تطبيقها وطريقة تكييفها بحيث تعزز التعاون في مجال قوانين المنافسة وسياساتها؛ (و) والسبل الأفضل لتعزيز تبادل الخبرات في هذا المجال من أجل زيادة تطوير آليات التعاون الثنائي والإقليمي؛ (ز) وقيود السرية وآثارها على جهود التعاون؛ (ح) ودور السلطات المعنية بالمنافسة والأونكتاد في تعزيز التعاون في مجال الإنفاذ وتطبيق الأحكام المتعلقة بالمنافسة في الاتفاقات التجارية الإقليمية؛ (ط) والمعايير الدنيا للقواعد الموضوعية والإجرائية لمنع الاحتكار[(١)].

٣- ومنذ ذلك الحين، حدثت تطورات هامة في مجال التعاون الدولي بشكل عام وقضايا الاندماج بشكل خاص. وكان التغيير في بعض المجالات بطيئاً، ولا سيما تلك المتعلقة بالسرية، فهو مجال يتسم بالتعقيد، ولا سيما فيما يخص الوكالات المعنية بالمنافسة التي لا تعمل بموجب قواعد محددة للتعاون الإقليمي أو الاقتصادي. وتبين للعديد من الوكالات أن هناك إمكانية لتبادل الكثير من المعلومات المفيدة دون مخالفة أحكام السرية. وإضافة إلى ذلك، يتبيّن للأطراف أكثر فأكثر أنه من مصلحتها التخلي عن حماية هذه القوانين بغية تيسير التعاون، وربما توفير سبل انتصاف على قدر أكبر من السرعة والاتساق في قضايا لها تأثير على ولايات قضائية متعددة. وفي إطار شبكة المنافسة في الاتحاد الأوروبي، أتاحت الأحكام التي تسمح بالإعفاءات تيسير تبادل المعلومات السرية. وكان من الصعب في أماكن أخرى، تبادل المعلومات السرية الخاضعة لحماية التشريعات الوطنية حتى في إطار ترتيبات ثنائية تشمل الوكالات المعنية بالمنافسة ذات الباع الطويل. ومع ذلك، حدثت تطورات إيجابية في إطار ما يسمى الجيل الثاني من الاتفاقات، مثل

(١) انظر TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.5.

الاتفاق المبرم بين سويسرا والاتحاد الأوروبي. فهذا الاتفاق يتيح تبادل المعلومات السرية ضمن شروط معينة[٢]. وستبحث لاحقاً في هذا التقرير بعض التطورات في مجال التعاون الدولي.

٤- ويركز هذا التقرير على تطور التعاون فيما بين الوكالات الفتية المعنية بالمنافسة في معالجة قضايا الاندماج عبر الحدود وفي وضع آليات تعاون فعالة تفيد في تحسين إنفاذ قوانين المنافسة الخاصة بكل منها. وتسعى الوكالات المعنية بالمنافسة في البلدان المتقدمة والنامية على السواء إلى إيجاد طرق وسبل لتعزيز عملية إنفاذ قوانين التعاون وتبادل أفضل الممارسات. ويركز التقرير أيضاً على نشوء وتطور جميع أشكال التعاون في مجال إنفاذ القوانين، بما في ذلك الأساليب الرسمية وغير الرسمية، ويعتمد على البحوث والتقارير الدولية الأخيرة، مثل الدراسات الأساسية التي أعدها الأونكتاد لدورات فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة الحادية عشرة (٢٠١١)، والثانية عشرة (٢٠١٢)، والثالثة عشرة (٢٠١٣) والرابعة عشرة (٢٠١٤). وهو يسلط الضوء على الآليات التي تعمل بوصفها عوامل محركة للتعاون في قضايا الاندماج.

أولاً- التعاون في قضايا الاندماج: الأشكال والنظم

ألف- المفاهيم والتعاريف

'١' عمليات الاندماج وعمليات الشراء؛ التعاريف

٥- يعرف قانون الأونكتاد النموذجي عمليات الاندماج على النحو التالي:

> تشير "عمليات الاندماج وعمليات الشراء" إلى الحالات التي توجد فيها عملية قانونية بين مؤسستين أو أكثر توحد فيها الشركات على نحو قانوني ملكية أصول كانت خاضعة سابقاً لسيطرة مستقلة. وتشمل تلك الحالات عمليات الاستحواذ، والمشاريع المشتركة التركيزية وغيرها من عمليات الشراء التي تسمح بالسيطرة، مثل إنشاء مديريات متشابكة"[٣].

٦- ويرد تعريف "عمليات الاندماج وعمليات الشراء" في أحد القواميس على أنها الإدارة والتمويل والاستراتيجية التي تنطوي على شراء الشركات وبيعها والجمع بينها. وإضافة إلى ذلك، يعرف الاندماج بأنه الجمع بين شركتين متماثلتين في الحجم من أجل تأسيس شركة جديدة وتحدث عملية الحيازة عندما تشتري إحدى الشركات شركة أخرى بكاملها وتصبح هي مالكاً جديداً[٤].

---

(٢) انظر TD/B/C.I/CLP/21.

(٣) انظر TD/RBP/CONF.7/8.

(٤) http://www.investinganswers.com/financial-dictionary/economics/mergers-acquisitions-ma-366.

٧- وعادة ما يستخدم مصطلحا عمليات الاندماج وعمليات الشراء معاً في نصوص كثيرة، لكن يشير تعبير عمليات الاندماج، لأغراض هذا التقرير، إلى الاثنين معاً.

'٢' فيما تكمن أهمية عمليات الاندماج بالنسبة إلى الأعمال التجارية؟

٨- يتمثل الأساس المنطقي الذي تستند إليه عمليات الاندماج وعمليات الشراء في إيجاد أوجه تآزر تحسباً لأن تصبح قيمة الكيان الجديد الناشئ أكبر من حصيلة أجزاء الشركات مجتمعة. ويمكن اعتبار العمليات أيضاً طريقاً تسلكه الشركات لإدخال أفكار جديدة، وإعادة التموضع من حيث المنتجات بل وحتى الموظفين وإفساح المجال لإدخال سلع وخدمات جديدة وأفضل إلى الأسواق. وقد تكون استراتيجية الشركة التي تنوي حيازة شركة أخرى هي تحسين إنتاجية الشركة المستهدفة، بوسائل منها على سبيل المثال، النظر في إمكانية تحقيق مكاسب على صعيد الكفاءة أو اتباع استراتيجية الحد من المخاطر بشراء شركة تعمل في أنشطة تجارية ليست ذات صلة. وبوجه عام، يتمثل الهدف المباشر لمعظم شركات الاندماج في زيادة هوامش الربح فضلاً عن الكفاءة عن طريق الإنفاق التجاري الجديد، ومن ثَمّ زيادة الأصول والأسهم والحصص السوقية. وبالمثل، سيكون الهدف النهائي هو زيادة الأرباح إلى أقصى حد، وتحقيق أداة ضغط تنافسية والحفاظ عليها بإزاء جهات فاعلة أخرى في السوق.

٩- وفيما يخص عمليات الاندماج عبر الحدود، تشكل الأهداف الاستراتيجية المشتركة دافعاً لضرورة توحيد الجهود. ويمكن أن تشمل هذه الأهداف (أ) توسيع نطاق الفرص المتاحة في الأسواق في بلدان أخرى؛ (ب) وإتاحة إمكانية الحصول على المواد الخام والتكنولوجيا والابتكارات والعمالة الرخيصة؛ (ج) ونشر الاسم التجاري والسمعة في أسواق أخرى؛ (د) وتنويع المنتجات وإيجاد أسواق لها، ومن ثم توزيع المخاطر وما إلى ذلك.

١٠- ومن جهة أخرى، بإمكان عمليات الاندماج عبر الحدود أن تؤدي، في إطار السعي إلى تحقيق اتساق السياسات الحكومية، دوراً مفيداً قد يكون الاستثمار الأجنبي المباشر في مجالات جديدة عاجزاً عن أدائه. وقد أشار الأونكتاد، فيما يتعلق بنتائج اجتماع الخبراء الذي عقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٠، إلى أن عمليات الاندماج يمكنها أن تشكل مخرجاً في أوقات الأزمات المالية والاقتصادية عندما تعاني البلدان من الصعوبات أو تتعرض لخطر الإفلاس وعندما ينعدم الاستثمار الأجنبي المباشر البديل[٥]. وتصلح الحجة نفسها في حالة الأزمات المالية التي حدثت في عام ٢٠٠٨ وحالة تورط الحكومات في عمليات الاندماج. وينبغي الحرص على عدم التساهل في تطبيق مبادئ المنافسة والاكتفاء بالموافقات الشاملة على عمليات الاندماج، الأمر الذي من شأنه أن يهدد بناء أسواق تنافسية. وأشار تقرير الأونكتاد لعام ٢٠٠٩ إلى المسألة نفسها من حيث إنه ينبغي للحكومات إذا ما أرادت تعزيز إنفاذ القوانين بفعالية، "أن تسعى جاهدة إلى التقليل إلى

(٥) TD/B/COM.2/29.

أدنى حد من أي تأثير سلبي على المنافسة من جراء تدخلاتها وحساب مخاطر ترك آثار وخيمة في بلدان أخرى نظراً للبعد العالمي لأسواق أخرى"[٦].

باء- عمليات الاندماج في إقليم واحد أو أكثر

١١- اعتباراً من التسعينات، بدأت عمليات الاندماج بين الشركات تتخذ بصورة متزايدة بعداً دولياً. وهذا يؤكد الحاجة إلى تضافر الجهود بين الوكالات المعنية بالمنافسة لدى التعامل مع قضايا الاندماج عبر الحدود. ففي قضية إنتيل وماكافي[٧]، وهما شركتان مقرهما في الولايات المتحدة، استفادت المفوضية الأوروبية من التعاون الوثيق مع لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة عبر تبادل المعلومات. وكانت القضية محل تسوية عن طريق الموافقة المشروطة للمفوضية الأوروبية على تحديد شروط معينة لإنفاذ التزامات الأطراف المندمجة لضمان عدم منع المنافسين الأوروبيين من تقديم منتجات متوائمة مع وحدات إنتل تتعلق بأمن تكنولوجيا المعلومات. وتقدم هذه القضية مثالاً على الانتشار الجغرافي للمعاملات التجارية وعلى عدم إمكانية تجاهل التأثير الدولي للمعاملات التجارية في سوق يومنا هذا المعولم. ولذا، تواجه الوكالات المعنية بالمنافسة تحديات جديدة إضافة إلى ما يتاح أمامها من فرص للأخذ بأفكار مبتكرة بشأن كيفية الحد من السلوكيات المانعة للمنافسة في حال تعدد الأقاليم والتشجيع على المنافسة.

١٢- وقد سجلت أوجه تباين في عمليات الاندماج عبر الحدود في بعض قضايا الاندماج الأكثر شهرة مما يظهر التحديات المطروحة فيها. ومن المسائل التي أثارت جدالاً حول التعاون الدولي في قضايا الاندماج هي أن هذا التعاون لا يسمح دائماً، حتى عند وجود آليات قانونية، بتفادي تضارب الآراء أو بإيجاد حلول مقبولة عموماً بسبب الفروق القائمة في الأطر التشريعية والمذاهب الاقتصادية وآثارها على كل سوق، بما في ذلك توافر الأدلة في كل بلد. وخير مثال على ذلك هو عملية اندماج جنرال إلكترك/هنيويل[٨]، حيث منعت المفوضية الأوروبية عملية الاندماج لأنشطة غير متصلة بعضها ببعض، في حين أن وزارة العدل بالولايات المتحدة قد أقرتها. وتبين حالة جنرال إلكترك/هنيويل في الواقع الفرق في الأسلوب الذي اتبعه الإقليمان في تحليل عملية اندماج أنشطة غير متصلة بعضها ببعض، لكن النتائج المتباينة التي خلص إليها الإقليمان في الحالة نفسها لا تعني بالضرورة وجود تضارب بينهما. وقد يعني ذلك أن هيكل السوق مختلف في الإقليمين المعنيتين حيث تحدث عملية الاندماج نتائج مانعة للمنافسة في إحدى الأسواق دون الأخرى.

---

(٦) TD/RPB/CONF.7/6.

(٧) انظر http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m5984_20110126_20212_1685278_EN.pdf.

(٨) http://ec.europa.eu/dgs/competition/economist/honeywell.pdf.

١٣- وبالمثل، أجازت المفوضية الأوروبية عملية اندماج سيبا - جيغي/ساندوز، لكن لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة أمرت بمنح حقوق العلاج بالجينات وغير ذلك من التكنولوجيات على اعتبار أن "سوق الابتكار" سوف تتأثر سلباً[٩].

١٤- ومن القضايا الأخرى الجديرة بالذكر قضية اندماج بوينغ/ماكدونال دوغلاس[١٠] التي شمل شركتين لصناعة الطائرات من شركات الولايات المتحدة. وقد أجازت لجنة التجارة الاتحادية بالولايات المتحدة عمليات الاندماج بعد أن خلصت إلى أن شركة ماكدونال دوغلاس لم تعد تشكل قوة تنافسية في هذه الصناعة، لكن رأي المفوضية الأوروبية كان مخالفاً وتدخلت على أساس أن من شأن الاندماج أن يقوي المركز المهيمن لماكدونال دوغلاس في سوق الطائرات الكبيرة. ومع ذلك، طبق في هذه الحالة مبدأ المجاملة التقليدية إلى حد ما. وأخذت المفوضية الأوروبية في الحسبان، في الحد الذي يتفق مع قانون الاتحاد الأوروبي، الشواغل التي أعربت عنها حكومة الولايات المتحدة بشأن مصالحها الدفاعية الهامة والرغبة في التصفية، ووافقت على عملية الاندماج ر بشروط ليس منها مسألة التصفية بأي حال من\ءؤئ ء الأحوال.

١٥- وأشار الباحثون إلى أن عملية الاندماج بوينغ/ماكدونال دوغلاس كشفت بوضوح عن أن أطر التعاون القائمة تنطوي على قيود متأصلة لا يمكن تفكيكها في المستقبل القريب. وطُبِّق اتفاق عام ١٩٩١ بين المفوضية الأوروبية والولايات المتحدة في حالة بوينغ/ماكدونال دوغلاس، وكان بمثابة أساس لتوثيق عرى التعاون بين الاتحاد الأوروبي والوكالات المعنية بالمنافسة في الولايات المتحدة. وصدرت جميع الإشعارات اللازمة بين لجنة التجارة الاتحادية والمفوضية الأوروبية وعقدت مجموعة من المشاورات. وعلى النحو المشار إليه سابقاً، روعيت شواغل الولايات المتحدة، ولا سيما ما يتعلق بآثار عملية الاندماج على سوق الطائرات التجارية العملاقة الناشئة عن عملية الاندماج. ورغم هذه الجهود، فقد حال التباين في تفسير الأدلة بين السلطتين المعنيتين بالمنافسة على جانبي المحيط الأطلسي دون التوصل إلى حل مشترك للقضية.

١٦- وقد أدت التجربة المكتسبة من قضيتي بوينغ/ماكدونال دوغلاس وجنرال إلكترك/هنيويل بوكالات الولايات المتحدة والمفوضية الأوروبية إلى الشروع في بذل جهود مكثفة لتحسين طابع التعاون فيما بينها. وأُنشئ فريق عامل مشترك لتبادل النُهُج إزاء تحليل الاندماج فيما بين الأعضاء وفهمها وأعد هذا الفريق في نهاية المطاف وثيقة أورد فيها أفضل الممارسات التي اعتمدتها الوكالتان المعنيتان بالمنافسة في أوروبا والولايات المتحدة على حد سواء. وتجدر الإشارة إلى أن سلطات الولايات المتحدة والسلطات الأوروبية ما فتئت تعزز التعاون فيما بينهما لأكثر من ١٥ عاماً منذ بدء الخلاف المتعلق بشركة جنرال إلكترك/هنيويل. والدرس الذي يمكن

(٩) مفهوم "سوق الابتكار" غير مستخدم في الاتحاد الأوروبي، وتوجد فروق على نطاق حقوق الملكية الفكرية في كل قطر من أقطاره. انظر http://www.ftc.gov/enforcement/cases-proceedings/961-0055/ciba-geigy-limited-sandoz-ltd-novartis-ag-et-al-matter.

(١٠) انظر http://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp1998_004_en.html.

استخلاصه من هذه القضية هو أن وجود التعاون ليس أمر تلقائي، وأن التعاوني الفعال يقتضي المشاركة والتفاهم بين الوكالات المعنية.

١٧- ويتضح من الأمثلة المشار إليها أعلاه أن الوكالات المعنية بالمنافسة تواجه باستمرار تحديات جديدة إضافة إلى ما يتاح أمامها من فرص للأخذ بأفكار مبتكرة بشأن كيفية الحد من السلوكيات المانعة للمنافسة في حال تعدد الأقاليم والتشجيع على المنافسة. وهذا يدعو إلى العمل بوسائل جديدة ومبتكرة لتحقيق التعاون الدولي والتفكير الجديد بشأن أفضل السبل لمواءمة عمليات التنفيذ والتطبيق المتباعدين لقواعد المنافسة.

جيم- انتشار عمليات الاندماج المتعددة الأقاليم

١٨- يزداد إدراج أحكام مراقبة عمليات الاندماج في قوانين المنافسة بسبب التطورات التي تشهدها أسواق كثيرة من جراء العولمة وفتح الأسواق. وخلال أيام ما قبل التحرر، كانت الاقتصادات مغلقة، وبالتالي، لم تكن عمليات الاندماج بين الشركات المتعددة الجنسيات شائعة كما هو الحال اليوم، بسبب عدم ممارسة الشركات المتنافسة لأية ضغوط. ونظراً لتصاعد حدة الضغوط التنافسية بسبب انفتاح الأسواق، وضع العديد من الأقاليم أنظمة أساسية لمراقبة عمليات الاندماج، وتزايدت أكثر فأكثر شروط الإخطار المسبق بالاندماج.

١٩- ونتيجة لذلك، فإن المناقشات المتعلقة بكيفية المواءمة بين عمليات الاندماج عبر الحدود، ولا سيما تلك التي تشمل الشركات المتعددة الجنسيات والشركات التابعة لها، المنتشرة في العديد من الأقاليم في جميع أنحاء العالم، ظلت مستمرة فيما بين العلماء والحكومات والهيئات المتعددة الأطراف، مثل شبكة المنافسة الدولية، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأونكتاد. وفيما يخص البلدان المتقدمة والبلدان النامية كليهما، تعتبر عمليات الاندماج عبر الحدود مدعاة للقلق بالنظر إلى طابع الأسواق وعملياتها.

٢٠- وعلى الرغم من زيادة التركيز على التعاون الدولي في حالات الاندماج، لا تزال هناك مجالات اختلاف كبيرة في الطريقة التي تتعامل بها مختلف الوكالات المعنية بالمنافسة مع طلبات الاندماج لديها. وقد ظهرت تلك الاختلافات بشكل جلي في مجالات، مثل الجداول الزمنية للاستعراض في قضايا بارزة تتطلب إشعارات تتعلق بتعدد الأقاليم، مثل قضية غلينكور/إكستراتا[(١١)]. وقد أخطر بهذه القضية في أستراليا وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. واستعرضت عدة وكالات عملية الاندماج ضمن أطر زمنية مختلفة في الأقاليم المذكورة. واشترت شركة غلينكور شركة إكستراتا وأصبحت بذلك أكبر شركة تتاجر بالسلع الأساسية، ورابع أكبر شركات التعدين في العالم. وأجيزت عملية الاندماج دون شروط في

(١١) Boardman N and Slaughter and May (London) (2014), Global Update - International cooperation in merger control, XMBA Forum. Available at http://xbma.org/forum/global-update-international-cooperation-in-merger-control/ (accessed 24 April 2015).

الولايات المتحدة في تموز/يوليه ٢٠١٢، ومنح الاتحاد الأوروبي ترخيصاً مشروطاً في آب/أغسطس ٢٠١٢. وأجيزت عملية الاندماج في أستراليا وجنوب أفريقيا ولكن كان يتعين الانتظار إلى أن تغلق وزارة التجارة في الصين قضية الصفقة وقد أغلقتها في نيسان/أبريل ٢٠١٣. وفي الوقت ذاته، يمكن أن يحقق مبدأ التعاون نتائج طيبة عندما يطبق بعناية، مثل عمليات الاندماج الأخيرة المتعلقة بالأقراص الصلبة التي استعرضتها السلطات في أستراليا وتركيا وجمهورية كوريا وسنغافورة والصين وكندا والمكسيك ونيوزيلندا واليابان والاتحاد الأوروبي.

ثانياً- الخصائص المحددة للتعاون في قضايا الاندماج في بلدان مختلفة

ألف- اتجاهات التعاون الدولي

٢١- شددت تقارير الأونكتاد بشأن التعاون الدولي، منذ عام ٢٠٠٧، على أهمية تضافر الجهود في التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، والسبيل لاعتبار التعاون الدولي بين السلطات المعنية بالمنافسة في الحقيقة أداة للإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة. وتثبت التجربة أيضاً أن التعاون في قضايا الاندماج سجل على مر السنين أعلى معدل للحالات التي عملت فيها الوكالات معاً وتبادلت المعلومات، وأطلع بعضها البعض على أفكار في القضية نفسها. وتظهر الردود الواردة من الدول الأعضاء على استبيان الأونكتاد في عام ٢٠١٣ أن التعاون في إطار قضايا الاندماج كان يشكل، في معظم أقطارها، الفئة التي ورد ذكرها أكثر من غيرها في إنفاذ قانون المنافسة.

٢٢- وعلى النحو المشار إليه أعلاه، فقد اعتبر التعاون في مجال الإنفاذ عنصراً أساسياً من عناصر الإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة. ويتجلى ذلك في الكثير من الجهود التي تبذلها المؤسسات الدولية، مثل الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فضلاً عن الشبكات القائمة، كشبكة المنافسة الدولية، وفي الارتفاع المفاجئ الأخير في الأشكال الأخرى لترتيبات ومحافل التعاون غير الرسمي، التي تخصص جميعها موارد لإيجاد السبل الأكثر فعالية للتصدي للممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، بما في ذلك عمليات الاندماج. وتمكن هذه الجهود بصورة متزايدة وكالات المنافسة من تقاسم مواردها عبر تبادل المعلومات المتعلقة بالقضايا والخبرات بوجه عام. وتعمل المنتديات أيضاً عمل الممارسة لبناء القدرات والوسيلة للتدريب أثناء العمل وتعزيز التفاهم المتبادل لنظم المنافسة، مما يسهم في بناء الثقة.

٢٣- ومع ذلك، لا يزال طابع قضايا المنافسة، بما في ذلك عمليات الاندماج، يطرح تحديات أمام السلطات المعنية بالمنافسة في مجال الإنفاذ. وتشمل هذه التحديات البنية التشريعية والهيكلية لاتفاقات التعاون الرسمية؛ وعدم الاتساق بين الأطر الوطنية والإقليمية؛ والعقبات التي تعترض إمكانية الحصول على المعلومات، ولا سيما في البلدان النامية، والقيود من حيث الموارد؛ والتوقيت؛ والمسائل الإجرائية (الأونكتاد، ٢٠١٣).

٢٤- وشاركت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في هذا المجال على مر السنين. وحددت دراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠١٣[١٢] العوائق والقيود التالية التي تقف أمام التعاون الرسمي في قضايا المنافسة (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ٢٠١٣): (أ) القيود المفروضة على تبادل المعلومات السرية؛ (ب) القيود الناجمة عن الاختلافات في الأطر القانونية المتعلقة بالإنفاذ في المجالين الجنائي والمدني؛ (ج) العوائق المتصلة بالمؤسسات وعمليات التحقيق، أي محدودية الموارد والصعوبات العملية؛ (د) القيود على صعيد الولاية القضائية، أي الاختلافات بين المعايير القانونية؛ (هـ) انعدام الثقة والاطمئنان في النظم القانونية. ولا يزال يتعين إيجاد حلول لهذه العوائق مما يدل على أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله في تحسين جهود التعاون بين الوكالات المعنية بالمنافسة، ولا سيما الوكالات القائمة في كثير من البلدان النامية.

٢٥- وعلى الرغم من أن معظم الردود على الدراسة الاستقصائية التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وردت من الوكالات المعنية بالمنافسة في البلدان المتقدمة، فإن التعاون الدولي الذي أشارت إليه الدراسة الاستقصائية هو نمط ناشئ للتعاون فيما بين وكالات المنافسة الفتية، وموجه بصفة خاصة نحو برامج وشبكات غير رسمية. ويظهر عمل الأونكتاد مع البلدان النامية في مجال الترتيبات غير الرسمية موثقاً في وثائق الأونكتاد وتقاريره المختلفة وهو جدير بالتنويه.

باء- تعاون خبرات المكلفين بإنفاذ القوانين

٢٦- إن التعاون بين الوكالات المعنية بالمنافسة في المفوضية الأوروبية والوكالات في الولايات المتحدة بشأن مراقبة عمليات الاندماج ثابت وقائم على أسس متينة في إطار اتفاق التعاون المتعلق بقوانين المنافسة لعام ١٩٩١ بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وييسر الاتفاق تنسيق أنشطة الإنفاذ، ويوفر منبراً للتوفيق بين المصالح المتنافسة وتجنب النزاعات المحتملة، في حين أن أفضل الممارسات لعام ٢٠١١ المتعلقة بالتعاون في التحقيقات الخاصة بالاندماج بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة زادت العملية وضوحاً بإيجاد نقاط اتصال محددة في إطار عملية التحقيق بين لجنة التجارة العادلة/وزارة العدل والمفوضية الأوروبية. وأبرم اتفاق مماثل بين وكالات الولايات المتحدة ومكتب المنافسة الكندي في عام ٢٠١٤.

٢٧- ومن العناصر الهامة التي أضيفت إلى المناقشة انضمام الصين بوصفها جهة فاعلة رئيسية في السوق العالمية وما عملته مؤخراً من زيادة تعزيز إنفاذ أحكام الاندماج، فضلاً عن غيرها من الأحكام المتعلقة بالمنافسة في قانون مكافحة الاحتكار. وتستهدف الجهود التي تبذلها الصين في مجال إنفاذ قانون مكافحة الاحتكار الشركات الأجنبية والمحلية والمملوكة للدولة. وخير مثال على ذلك هو قضية تحديد الأسعار فيما يخص شركتين من شركات المشروبات الكحولية الرائدة المملوكة للدولة في الصين، وهما مجموعة يليانغ يبين، وكويشو موتاي، حيث فُرضت

(١٢) http://www.oecd.org/competition/InternEnforcementCooperation2013.pdf.

عليهما غرامة بلغ مجموعها نحو ٧٣ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في شباط/فبراير ٢٠١٣[١٣].

٢٨- وأحد الأمثلة الجيدة على ما للتعاون الدولي من أثر إيجابي هو المشروع المشترك المقترح ريو تينتو وب. إتش. بي. بيليتون. فقد أدى التعاون والتنسيق بين اللجنة الأسترالية المعنية بالمنافسة والمستهلكين، والمفوضية الأوروبية، والمكتب الألماني المعني بالتكتلات الاحتكارية، ولجنة التجارة العادلة اليابانية، ولجنة التجارة العادلة في كوريا إلى تمكين جميع الوكالات من سبل انتصاف مماثلة إزاء المشروع المشترك المقترح مما أرغم أصحاب الطلبات على سحبها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وتبيّن أن المشروع المشترك المحتمل ينطوي على آثار مخلة بالمنافسة في أسواق جميع البلدان المعنية. ومن خلال تبادل المعلومات والآراء، كانت لجنة التجارة العادلة في كوريا في الطليعة بتبادل الاستنتاجات التي توصلت إليها مع سلطات أخرى، مما زاد من الضغوط على الشركتين فخضعتا لقوة العمل المنسق وانسحبت من الصفقة المقترحة. ويبيّن هذا المثال مدى قوة التعاون في معالجة قضايا المنافسة.

٢٩- وفي الوقت الحاضر، هناك المزيد من التعاون في استعراضات الاندماج يجري حالياً في مجال الاندماج خارج السلطات المعنية بالمنافسة في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. فعلى سبيل المثال، أجرت السلطات المعنية بالمنافسة في زامبيا وزمبابوي والسلطات المعنية بالمنافسة الأسترالية مشاورات فيما بينها لدى تقييمها عملية اندماج كوكا كولا/شويبس في عام ١٩٩٨. وعلاوة على ذلك، عقدت سُلُطَتا زامبيا وزمبابوي مشاورات مكثفة أثناء عملية اندماج روتامز بال مال/بريتش أميريكان توباكو (١٩٩٩) بغية اتخاذ القرارات المناسبة بحكم قربهما الجغرافي والاقتصادي. واستناداً إلى دراسة استقصائية أجراها الأونكتاد في عام ٢٠١٤[١٤]، أفادت العديد من السلطات المعنية بالمنافسة في أفريقيا أنها تعاونت لتسوية قضايا اندماج في أقطارها المختلفة. وقد أثبت هذا النوع من التعاون، رغم النظر إليه على أنه غير رسمي، أنه أحد أشكال التعاون الدولي الأكثر فعالية بين الوكالات الفتية المعنية بالمنافسة.

جيم- ما هو الدافع المحرك للتعاون الدولي في عمليات الاندماج؟

٣٠- لقد أصبح انتشار عمليات الاندماج المتعددة الأقاليم واضحاً في الآونة الأخيرة في كثير من الحالات، وهو ما أدى إلى توجيه مزيد من الاهتمام لجهود التعاون الدولي، ولا سيما من خلال شبكات التعاون غير الرسمي في العديد من المناطق. ويمثل ذلك مؤشراً على البعد الدولي

(١٣) يمكن الاطلاع على مقال مماثل بشأن القضية الصينية على الموقع الشبكي التالي:
http://www.mayerbrown.com/files/Publication/99754ab8-7bb9-4f09-a54a-5859fe360fef/Presentation/PublicationAttachment/fad48a22-b9a3-437b-a4cf-49eebdbd03b1/130305-PRC-AntitrustCompetition.pdf.

(١٤) TD/B/C.I/CLP/29.

لقضايا الاندماج وهو ما يعزز بالتالي ضرورة تضافر الجهود بين الوكالات المعنية بالمنافسة في التعامل مع عمليات الاندماج عبر الحدود. والإعفاءات من السرية هي أداة مهمة لتبادل المعلومات في قضايا الاندماج. وتسمح هذه الإعفاءات للوكالات المعنية بالمنافسة بتبادل معلومات سرية عبر الحدود.

٣١- ويمكن للوكالات في كثير من الأحيان تبادل معلومات محدودة فيما بينها دون المساس بقوانين السرية التي تتقيد بها، لكن استخدام الإعفاءات يظل أحد أكثر الأدوات فعالية في تيسير التعاون الفعال. وعندما ترى الأطراف أن من مصلحتها أن تتعاون الشركات التي تدرس إمكانية اندماجها، فقد تتخلى عن الحماية المنصوص عليها في قوانين السرية الوطنية الكفيلة بأن تمنع الوكالات، إن لم تتخذ الأطراف هذه الخطوة، من تبادل تحليلاتها وأفكارها بشأن سبل الانتصاف فيما بينها. وغالباً ما تجد الشركات ما يحفزها على القيام بذلك عندما ترى أن التعاون سيعزز اتساق التحليل واتساق سبل الانتصاف واختيار التوقيت بصورة تعاونية. ويعود قرار الإعفاء دوماً إلى الأطراف. وتتضاءل الحوافز على الإعفاء إذا ما شكّت الأطراف في مدى الحفاظ على سرية معلوماتها. ورغم أن الإعفاءات كانت تستخدم أساساً بين البلدان المتقدمة، فإن ظهورها لدى السلطات الأحدث عهداً يتزايد شيئاً فشيئاً.

٣٢- وقد تعاونت البرازيل بنجاح مع سلطات معنية بالمنافسة في بلدان متطورة في العالم، مثل وزارة العدل بالولايات المتحدة ومفوضية الاتحاد الأوروبي (المديرية العامة للمنافسة) في قضايا الاندماج. ومن الأمثلة على ذلك تنسيق سبل الانتصاف في قضايا الاندماج، بما في ذلك سينيفيرس/ماتش[١٥] ومونكسجو/أهلستروم[١٦]. وفي عملية اندماج مونكسجو/أهلستروم، أعد نموذج عن التخلي عن السرية لمنح الطرفين إمكانية الحصول التام على المعلومات ذات الصلة. وقبل منح الإعفاءات، شرعت السلطات في مناقشات تناولت القضايا السابقة، وأوضاع السوق، والمنهجية المتبعة لدراسة أسواق معينة. وبعد منح تلك الإعفاءات، جرى تبادل المعلومات الخاصة بالشواغل المثارة إزاء الاندماج، فضلاً عن نتائج دراسة السوق والمعلومات التي قدمها الطرفان وسُوِّيت القضية في الأخير بشروط.

٣٣- وإن بذل الجهد لتحقيق التعاون، من قبيل ما أشير إليه في الأمثلة السابقة، أمر أساسي لإنفاذ قوانين المنافسة الخاصة بكل طرف إنفاذاً فعالاً، لأن أصول الشركة موجودة في أوروبا والولايات المتحدة. ولذلك، تمكنت السلطتان في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي من الحصول على معلومات، مثل تلك المتعلقة بعدد المتنافسين وعدد العملاء، وكان عليهما التعاون من أجل تبادل المعلومات. ولدى تحديد سبل الانتصاف، ركزت الاتصالات على الاتساق في كلا البلدين، ومعالجة الشواغل المتعلقة بالمنافسة التي أعربت عنها السلطتان.

(١٥) انظر http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-481_en.htm.

(١٦) انظر http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-461_en.htm.

٣٤- وفي منطقة أمريكا اللاتينية، أبلغت البرازيل (في الرد على استبيان الأونكتاد لعام ٢٠١٣) عن اللجوء إلى التعاون غير الرسمي بصفة عامة في قضايا كثيرة، بما في ذلك الدراسات المرجعية، والتماس المساعدة من وكالات أخرى، مثل وزارة العدل بالولايات المتحدة، واللجنة التجارية الاتحادية، ودائرة مكافحة الاحتكار الاتحادية في الاتحاد الروسي، والمفوضية الأوروبية، والمديرية العامة للمنافسة للتعامل مع قضايا محددة. وجرى التعاون في قطاعات منها التالية: الطيران والمراكز التجارية والمستحضرات الصيدلانية. وقد أثبت هذا الشكل من التعاون الدولي أنه وسيلة ناجعة لتعزيز جهود الإنفاذ في البرازيل.

٣٥- وعلاوة على ذلك، تعاونت البرازيل وشيلي في عدد من القضايا البارزة، مثل قضية اندماج شركتي الطيران المحليتين لان/تام، بالنظر إلى أن الوكالتين المعنيتين بالمنافسة في البلدين تتعاملان على أساس من الثقة المتبادلة وأن عمليات الشركتين تجري في القطرين. وكان التعاون غير الرسمي أيضاً الآلية الرئيسية في هذه الحالة. ففي الفترة ما بين عامي ٢٠١٠ و٢٠١١، كانت مختلف السلطات المعنية بالمنافسة في أمريكا اللاتينية عاكفة على بحث قضية اندماج لان/تام. ومع ذلك، كان تأثير عملية الاندماج أكبر في أسواق البرازيل وشيلي. وقد تعاونت السلطتان خلال المرحلة الأولى من الدراسة التحليلية. وتلقت سلطة المنافسة الشيلية (Fiscalía Nacional Económica) من البرازيل معلومات عن تحديد معالم السوق ذات الصلة في قطاع النقل الجوي. وفي المرحلة الثانية، تبادلت السلطة الشيلية الآراء مع سلطات أخرى، ولا سيما من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، بشأن سبل الانتصاف التي يمكن اتخاذها من أجل التخفيف من وطأة الهيكل السوقي الجديد نتيجة للاندماج.

٣٦- وثمة مثال آخر هو عملية الاندماج نستله - بفايزر، حيث تشاورت شيلي مع سلطات أجنبية وعقدت عدداً من الاجتماعات معها، وجلها من أمريكا اللاتينية، من أجل تحديد السوق ذات الصلة، والتحليل الاقتصادي المنطبق في كل بلد، والتدابير المنفذة للتخفيف من آثار المشكلة. وقد قيّمت شيلي الآثار الناجمة عن عملية الاندماج، وخلصت إلى أن الصفقة ستفضي إلى تركيز كبير في السوق الغذائية في شيلي، ولا سيما قطاع منتجات ألبان الرضع. وفي هذا الصدد، وجدت شيلي أن التعاون غير الرسمي مع اللجنة الفدرالية المكسيكية للمنافسة هام للغاية لأنه ساعد كثيراً في تسهيل تحليل القضية. ويعزى ذلك إلى حد كبير إلى أن أحد المصانع المنتجة لشركة بفايزر موجود في المكسيك، وكانت عملية بيع هذا المصنع تكتسي أهمية خاصة بالنسبة لسبل الانتصاف المقترحة في شيلي.

دال- سمات التعاون الدولي الرئيسية اليوم

٣٧- عند مناقشة التعاون الدولي الرسمي وغير الرسمي في الحالات المانعة للمنافسة بوجه عام، وحالات الاندماج بوجه خاص، لا يمكن تجاهل العمل الذي تقوم به المنظمات المتعددة الأطراف (الأونكتاد وشبكة المنافسة الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)

والعمل الجاري على الصعيد الإقليمي (شبكة المنافسة الأوروبية، وجماعة دول الأنديز، ومنتدى التعاون الاقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الكاريبية، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا). وبالإضافة إلى ذلك، هناك ترتيبات أخرى أشير إليها في هذا التقرير تجري على الصعيد الثنائي رفعت مستوى المعايير بالنسبة للتعاون الدولي. وفي العديد من البلدان النامية، تحتل جهود التعاون غير الرسمي مكانة مركزية في جميع المناطق، وقد أثبتت أنها السبيل المتاح للبلدان النامية، التي قد لا تملك آليات رسمية مستقرة للتعاون، للسير قدماً. وقد يتساءل المرء عن العوامل المحركة لجهود التعاون خارج الاتفاقات المبرمة الثنائية أو دون الإقليمية/الإقليمية. وتكمن الإجابة عن هذا السؤال في العمل الذي أنجزته المنظمات الدولية على مر السنين والمشار إليه أعلاه من خلال التوعية بالحاجة إلى التعاون، وتوفير منبر لتبادل الخبرات، وبناء الثقة والتفاهم فيما بين الوكالات باعتبارها جهة شريكة في الإنفاذ.

٣٨- وقد تطورت خبرة الأونكتاد بهذا الصدد في مجالات كثيرة تشمل برامجه لبناء القدرات، والآلية الحكومية الدولية من حيث فريق الخبراء السنوي التابع له ومؤتمر السنوات الخمس لاستعراض مجموعة الأمم المتحدة بشأن المنافسة. ويشير تقرير الأونكتاد لعام ٢٠١٣ بشأن التعاون غير الرسمي إلى أن هناك نوعين من التعاون غير الرسمي تلجأ إليهما السلطات المعنية بالمنافسة باستمرار وهما: (أ) التعاون غير الرسمي العام؛ (ب) والتعاون غير الرسمي في قضايا محددة. واستناداً إلى الردود على استبيان الأونكتاد، فإن العديد من القضايا يتعلق بمراقبة عمليات الاندماج. ومرد ذلك إلى أن تبادل المعلومات يجري بسهولة في قضايا الاندماج بالنظر إلى أن هناك أمثلة كثيرة تبين أن الأطراف تعتقد أن من مصلحتها التشجيع على تبادل المعلومات المتعلقة بالقضايا المطروحة إذ من الأرجح أن يدفع ذلك بالوكالات في مختلف البلدان إلى التوصل إلى استنتاجات متسقة وتُعمِل سبل انتصاف متسقة وتقر الصفقات بمزيد من الكفاءة. وإن تبادل المعلومات بشأن التكتلات الاحتكارية وفي بعض الحالات إساءة استخدام المركز المهيمن هو أكثر حساسية وأكثر صعوبة.

٣٩- وتُعد حالة زمبابوي نموذجاً يظهر التعاون الذي يجري معظمه مع السلطة المعنية بالمنافسة في زامبيا. وفي مثالين عن صفقتي اندماج أبلغت بهما سلطتا البلدين بصورة منفصلة، تبادلت هاتين السلطتين المعلومات أثناء دراسة حالة تتعلق بشركات كبرى من شركات المشروبات غير الكحولية والتبغ. وقد مكن هذا التبادل للمعلومات السلطتين المعنيتين بالمنافسة من اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن تلك الصفقات. وعلاوةً على ذلك، تعاونت زمبابوي وزامبيا تعاوناً غير رسمي أثناء تقييم عملية استحواذ شركة هندية على شركة في جنوب أفريقيا. وفي سياق عمل لجنة المنافسة التابعة للسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي لتطوير سوابقها

القانونية، من المتوقع زيادة التعاون الرسمي وغير رسمي بين دولها الأعضاء استناداً إلى أحكام معاهدة تأسيس السوق المشتركة وقواعد ولوائح المنافسة الخاصة بها[١٧].

٤٠- وبالنظر عموماً إلى الفوائد المحتملة للمنافسة، فإن الدافع على طلب التعاون هو زيادة الترابط بين الأنشطة الاقتصادية العالمية (التجارة والاستثمار وعمليات الاندماج والشراء عبر الحدود) وارتفاع أعداد الأقاليم التي تعمل على إنفاذ قانون المنافسة (من ٩ في عام ١٩٧٠ إلى ٢٣ في عام ١٩٩٠، إلى أكثر من ٢٠٠ حالياً). وقد أدت هذه الزيادة إلى التوسع فيما يعرف في الأونكتاد "بأسرة المنافسة". ويذكر تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كذلك أنه وفقاً لقاعدة بيانات كارتيرز الدولية الخاصة في الفترة بين عامي ١٩٩٠ و١٩٩٤، حدثت زيادة كبيرة في إنفاذ القوانين عبر الحدود في الاتحاد الأوروبي في كل من عمليات الاندماج والتكتلات الاحتكارية، كما يتبين من تحليل المديرية العامة للمنافسة ووزارة العدل بالولايات المتحدة.

٤١- ووفقاً للدراسة الاستقصائية التي أجراها الأونكتاد في عام ٢٠١٣، ذكرت وكالات فتية كثيرة أجابت على الاستبيان أنها كرّست مواردها الشحيحة لتعزيز التعاون غير الرسمي مع وكالات أخرى، ولا سيما مع وكالات البلدان المجاورة. وفي هذا السياق، يُعتبر التعاون غير الرسمي أنه يزيد من قدراتها على تسوية المشاكل المتصلة بالقضايا ويحسن الإنفاذ الفعال لقوانين المنافسة.

٤٢- ومن الواضح أن الجهود التي بذلتها المنظمات الدولية لتعزيز التعاون الدولي على مر السنين قد خففت إلى حد كبير من عزلة الوكالات الفتية المعنية بالمنافسة، ومكنتها من اكتساب المعارف بشأن كيفية التعاون مع نظيراتها وإدراك أهمية ذلك. وأتاحت المنتديات نفسها التي تجمع بين المهنيين العاملين في مجال المنافسة من البلدان المتقدمة والبلدان النامية إنشاء منبر للتعاون والربط الشبكي في المستقبل. وقد أنارت المناقشات أذهان المشاركين وسمحت لهم بتبادل أمثلة عامة وأخرى لحالات معينة ومعلومات عن التحديات ذات الصلة. وكانت هذه الجهود رغم تكلفتها منطلقاً لجعل التعاون الدولي في متناول جميع الوكالات.

٤٣- وعلاوة على ذلك، فإن بعض الشبكات، التي نشأت على مر الزمن قد فتحت آفاقاً جديدة لتبادل المعلومات والتعاون بشأن الكثير من جوانب إنفاذ قانون المنافسة. وقد أدى هذا التفاعل إلى خلق الفرص في مجال بناء القدرات وبالتالي تقاسم تكاليف التعاون ضمن أسرة المنافسة.

(١٧) http://www.comesacompetition.org/.

ثالثاً- التعاون الدولي بوصفه أداة لفعالية الوكالات

ألف- تحديات التعاون الدولي

٤٤- فيما يخص البلدان النامية، شكل استخدام آليات التعاون غير الرسمي بين الوكالات المعنية بالمنافسة النظيرة مصدر تشجيع كبير للعديد من السلطات المعنية بالمنافسة. صحيح أن ثمة تعاون محدود بين الوكالات المعنية بالمنافسة بين تلك الموجودة في الشمال وتلك الموجودة في الجنوب، لكن نظراً إلى أن السلطات المعنية بالمنافسة في البلدان النامية أصبحت محيطة بأساليب ووسائل التعاون هناك جهود تبذل في الوقت الحاضر لتبادل المعلومات بين سلطات معنية بالمنافسة متطورة نسبياً، ومن الأمثلة الواضحة على ذلك بلدان التبادل بين الولايات المتحدة/البرازيل، وكندا/شيلي والصين/المفوضية الأوروبية. وتستند هذه المبادلات في معظمها إلى اتفاقات ثنائية أو مذكرات تفاهم.

٤٥- وقد ساعدت برامج الأونكتاد، مثل الخدمات الاستشارية، واستعراض الأقران، وبرامج بناء القدرات، ومناقشات المائدة المستديرة بشأن مواضيع مهمة في مجال التعاون الدولي، واجتماعات الخبراء الحكومية الدولية، واجتماعات الخبراء المخصصة، على إثراء تلك الجهود ومكنت الدول الأعضاء من التحدث إلى بعضها البعض وتبادل الأفكار بشأن كيفية تحسين إنفاذ قوانين المنافسة الخاصة بكل منها.

٤٦- وفي هذا الصدد، ربما كان من الحكمة بالنسبة للبلدان النامية، إذا ما أرادت التمتع بالفوائد الكاملة للتعاون الدولي في مجال عمليات الاندماج والقضايا الأخرى، الاستفادة من النظم الموجودة فعلاً في التجمعات الإقليمية، مثل السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، والجماعة الكاريبية، وجماعة شرق أفريقيا، وما إلى ذلك. ويعزى ذلك إلى أن هذه السلطات لم تصل بعد إلى مستوى التعاون القائم بين السلطات المعنية بالمنافسة العاملة في إطار اتفاقات مبرمة على الرغم من أن التعاون غير الرسمي لا يزال جارياً في عمليات الاندماج والقضايا الأخرى، وإلى احتمال أن تحدث عمليات اندماج معينة آثاراً داخل كل منطقة من المناطق.

٤٧- وتؤكد البحوث الأخيرة التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بعض العناصر التي تفسح المجال أمام التعاون وبعض التحديات في عمليات الاندماج عبر الحدود. ويمكن أن يكون ذلك نتيجة لاختلاف قواعد الإنفاذ وشروط المنافسة ومعايير التقييم مما يؤدي إلى تفاوتات في التقييم.

٤٨- ومسألة السرية هي التحدي الذي لا يزال يخيم فيما يخص تضافر الجهود للتعاون على الإنفاذ. وقد يفضي نشر الوثائق التي تتضمن أسراراً تجارية مشروعة إلى احتمال إلحاق ضرر بالشركة المتأثرة ومخاطر أن تنتهك سلطة أو أكثر قوانين حماية المعلومات السرية أو الأسرار التجارية. وبينما يمكن التغلب على ذلك في كثير من البلدان عن طريق استخدام الإعفاءات،

تتوقف رغبة الشركات في التخلي عن حماية قوانين السرية إلى حد كبير على مدى ثقتها في ممارسات الوكالات في مجال السرية. ويلزم توجيه المزيد من الجهد إلى هذا الجانب من تبادل المعلومات.

باء- تكلفة التعاون

٤٩- يلاحظ تقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لعام ٢٠١٤ أن التعاون في مسألة محددة لا يمكن أن يتحقق بلا تكلفة. ويمكن أن تكون هذه التكلفة استغراق وقت طويل واستنفاذ موارد كثيفة معاً. والفكرة الرئيسية من ذلك هي أنه ينبغي لكل سلطة معنية بالمنافسة أن تكون على استعداد للأخذ والعطاء في هذا المسعى. ولكي يحدث ذلك، هناك مقوم أساسي لتحقيق تعاون فعال بين كل سلطة من السلطات المعنية بالمنافسة وهو أن تكون العلاقة بين هذه السلطات قائمة على الثقة بتشريعات بعضها البعض وحسن فهمها لها. ويستغرق زرع هذه الثقة وقتاً ويتطلب موارد كثيفة، ولا سيما فيما يخص الوكالات الأصغر حجماً. بيد أن هذه التكلفة ستكون مجدية في الأجل الطويل عندما يتحقق التعاون. ويبدو أن هذا الاستثمار في الوقت المناسب وغير ذلك من المسوغات قد ذلل صعوبات التنفيذ ومكن السلطات التي لديها موارد أقل من تسوية قضاياها المتعلقة بالاندماج.

جيم- الجيل الجديد من علاقات التعاون الدولي بين الوكالات الفتية

٥٠- استجابة للتحديات التي أثارتها الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود، اقتُرح في الدورة الثالثة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي تجميع قدرات الإنفاذ. وأحد السبل لتحقيق ذلك يمكن أن يكون بإنشاء منبر مركّز متعدد الجنسيات لتبادل المعلومات. وقد اتخذت خطوة أولى صوب إنشاء المنبر. وتشمل السمات الرئيسية لهذا المنبر تجميع الموارد لإيجاد تدفق واضح للمعلومات غير السرية ولتعزيز قدرات الإنفاذ، لا سيما فيما يخص الوكالات الفتية المعنية بالمنافسة في البلدان النامية.

٥١- وفي إطار هذا المنبر، الذي صممه الأونكتاد في عام ٢٠١٣، لكل قطر أن يدرج معلومات تتعلق مثلاً بالتحقيقات السابقة والجارية بشأن التكتلات الاحتكارية وعمليات الاندماج، فضلاً عن دراسات السوق. ويتيح هذا المنبر جمع المعلومات وتبادلها، ومن شأنه أن ييسر التعاون في التحقيقات الجارية. ويمكن أن تشمل الفوائد التي يحققها المنبر الحد من تشتت إجراءات الإنفاذ وتحسين فعالية الوكالات وردع المخالفين. ومن شأن بنك البيانات أن يسهم أيضاً في بناء القدرات والتعلم والتعاون غير الرسمي في حالات معينة، ومن ثم خفض التكاليف المرتبطة بالتعاون الدولي.

٥٢- وفي تموز/يوليه ٢٠١٣، أطلقت أمانة الأونكتاد قاعدة البيانات المتعلقة بحالات المنافسة، وذلك أثناء اجتماع برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية،

المعقود في ليما. وحظيت هذه المبادرة بالثناء من جانب مختلف التجمعات الإقليمية والدول الأعضاء، ولا سيما بيرو وشيلي وكولومبيا، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا وقالت بلدان رابطة الدول المستقلة إنها تنوي استخدامها.

٥٣- وبالإضافة إلى ذلك، كانت المبادرة الأخيرة بشأن التعاون الدولي في أمريكا اللاتينية هي اعتماد إعلان ليما، الذي يوصف بأنه الجيل الجديد من التعاون غير الرسمي بين الوكالات الفتية. والبلدان الثلاثة الموقعة على هذا الإعلان هي بيرو وشيلي وكولومبيا. وسيعمق هذا الالتزام أواصر التعاون فيما بين البلدان ويعزز معرفة كل منها بقوانين البلد الآخر وممارساته والقضايا الجارية فيه.

٥٤- ويلاحظ أن ثمة نوعين من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تيسر التعاون الدولي: ما يسمى بالاتفاقات "المرنة" التي تيسر وتشجع التعاون في إطار القوانين الوطنية القائمة، والاتفاقات "العملية" التي تتيح تبادل المعلومات السرية بدون الحصول على إذن من الأطراف. ومعظم الاتفاقات، مثل إعلان ليما، هي من النوع الأول. وهناك عدد ضئيل من الاتفاقات من النوع الثاني، مثل شبكة المنافسة الأوروبية، وهي اتفاق فيما بين بلدان الشمال الأوروبي، والاتفاق المبرم بين أستراليا ونيوزيلندا، والاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوروبي/سويسرا واتفاق نادراً ما يستخدم مبرم بين الولايات المتحدة وأستراليا. وأحد التحديات الرئيسية للتوصل إلى هذه الاتفاقات هو تحقيق توافق سياسي محلي على عدم تعريض الحرص على السرية للخطر.

٥٥- ومثلما ذُكر آنفاً في هذا التقرير، وقع الاتحاد الأوروبي وسويسرا[١٨] على اتفاق تعاون تاريخي في مسائل تتعلق بالمنافسة، وهو يندرج ضمن فئة الجيل الثاني من اتفاقات التعاون. والعلامة البارزة لهذا الاتفاق هو أنه يدفع بالمناقشة المتعلقة بالسرية إلى مستوى آخر. وهو يتيح إمكانيات واسعة لتبادل معلومات محمية وسرية على حد سواء مستقاة من التحقيقات في القضايا. ويمكن أن يحدث هذا التبادل بدون موافقة الشركات التي جرى التحقيق بشأنها.

٥٦- وقد قال نائب رئيس المفوضية الأوروبية المسؤول عن سياسات المنافسة بوضوح لا لبس فيه "إن العديد من الممارسات المانعة للمنافسة تحدث آثاراً عبر الحدود على أسواق الاتحاد الأوروبي وسويسرا. وتوثيق أواصر تعاوننا على هذا النحو أمر لم يسبق له مثيل وهو يتجاوز اتفاقات الاتحاد الأوروبي القائمة مع بلدان ثالثة أخرى. وسوف يجعل السلطات المعنية بالمنافسة لدينا أكثر فعالية، بما يعود بالنفع على الشركات والمستهلكين من الجانبين"[١٩].

٥٧- ويعزز الاتفاق بالفعل من التنسيق والتعاون بشأن أنشطة الإنفاذ بين المفوضية الأوروبية والوكالات السويسرية المعنية بالمنافسة. وهو يتيح إجراء مناقشات بشأن قضايا سياساتية واتصالات منتظمة من أجل تعزيز جهود الإنفاذ وأولوياته تمشياً مع التغيرات المستمرة في عمليات الأسواق. والإخطار المتبادل بأنشطة إنفاذ القوانين التي تؤثر على الطرف الآخر

(١٨) http://ec.europa.eu/competition/international/bilateral/agreement_eu_ch_en.pdf.

(١٩) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-444_en.htm.

مشمول أيضاً إضافة إلى الحيز المتاح لوكالات كل طرف بأن تطلب من الأخرى بدء إجراءات الإنفاذ ضد السلوك المانع للمنافسة الذي يظهر على أراضي أي طرف منهما. وعلى كل طرف منهما أن يضع في اعتباره مصالح الطرف الآخر.

٥٨- وتنص اتفاقات التعاون الثنائي بين الاتحاد الأوروبي وسويسرا على تبادل الأدلة التي تحصل عليها السلطات المعنية بالمنافسة لدى التحقيق في القضية نفسها، وهي سمة غير موجودة في اتفاق تعاون ثنائي آخر. ويخضع هذا النص للثقة ولشروط صارمة للغاية ترمي إلى حماية الأسرار التجارية والبيانات الشخصية، بما في ذلك الوقاية من استخدام هذه الأدلة لفرض عقوبات على الأشخاص الطبيعيين. وبناء عليه، فإن هذا التطور يشكل قفزة كبيرة وتجديداً في اتفاق التعاون الثنائي.

٥٩- وتبذل جهود أخرى للتعاون الإقليمي في مختلف مناطق العالم. وتشمل هذه الأطر منتدى المنافسة الأفريقي ومنتدى صوفيا، وإعلان ليما بين بيرو وشيلي وكولومبيا. وتظهر معظم هذه الاتفاقات آليات التعاون غير الرسمي التي تسمح للأطراف بالتعاون في التعامل مع الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود وكذلك في أنشطة التعاون العامة، بما في ذلك إتاحة التدريب في مجال بناء القدرات وتبادل الموظفين. وعند عدم وجود اتفاقات رسمية أو حيثما وجدت اتفاقات لكنها لا تعمل، كانت تظهر شبكات تعاون مخصصة بسرعة نوعاً ما في العقد الماضي.

٦٠- وقد أتاحت المنظمات الدولية والإقليمية، مثل الأونكتاد ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وشبكة المنافسة الدولية والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، آليات أخرى للتعاون العام وتبادل المعلومات وبناء القدرات وبناء الثقة مما يعزز التعاون غير الرسمي. ويتناول تقرير للأونكتاد[٢٠] بشأن التعاون غير الرسمي هذه الأطر بالتفصيل.

رابعاً- مستقبل التعاون الدولي في قضايا الاندماج

٦١- يظل الجانب العابر للحدود من إنفاذ قوانين المنافسة يشكل تحدياً، ولا سيما للوكالات الفتية المعنية بالمنافسة التي تعاني في كثير من الأحيان من قيود على مستوى الموارد المالية والبشرية. وتؤكد هذه التحديات بوضوح الحاجة إلى تضافر الجهود في الإنفاذ بين الوكالات المعنية بالمنافسة لضمان عدم تسبب عمليات الاندماج المانعة للمنافسة في تقويض فوائد الأسواق الجيدة الأداء.

٦٢- ويتعثر تطور التعاون الدولي في الغالب بسبب الفجوة القائمة على صعيد الحوكمة، عندما تفرض مختلف السلطات سبل انتصاف مختلفة، استناداً إلى الإجراءات المتصلة بالاختصاص. وثمة مثال يبرز هذه الفجوة هو الاختلاف بين القرارات التي اتخذتها السلطتان

(٢٠) TD/B/C.I/CLP/13.

المعنيتان بالمنافسة البريطانية والفرنسية فيما يتعلق بعملية اندماج يوروتونل في عام ٢٠١٣[٢١]. والاتجاه السائد هو احتمال وجود عدد أقل من المشاكل على صعيد التعاون بسبب تطور أشكال جديدة للتعاون. ومن ناحية أخرى، من المرجح أن تستمر التحديات بسبب عدم وجود طرائق أفضل للتنسيق حتى في الحالات التي تتوافر فيها آليات التعاون الرسمية.

٦٣- وخلال الدورة الرابعة عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي، اقتُرحت مجموعة من أفضل الممارسات لتعزيز التعاون غير الرسمي فيما بين الوكالات المعنية بالمنافسة استناداً إلى خبرات البلدان الأعضاء والمؤسسات. ولا يزال التعاون غير الرسمي أفضل خيار إزاء التعاون في العديد من البلدان النامية. وإذا ما قورنت العلامة البارزة في التعاون الرسمي من حيث الاتفاق المبرم بين المفوضية الأوروبية وسويسرا بشأن مسائل المنافسة مع تكاثر ترتيبات التعاون المخصصة في جميع أنحاء العالم، سيظهر جلياً أن مجال الاتفاق الرسمي يتسم بصبغة موغلة في الجوانب قانونية وليس من السهل وضعه وتنفيذه بالمقارنة مع الاتفاقات غير الرسمية. وما دام الأمر كذلك، تجدر الملاحظة أن جهود التعاون غير الرسمي بصدد جر التعاون الدولي خارج الاتحاد الأوروبي والاتفاقات الثنائية الأخرى الناظمة لعمليات الوكالات المعنية بالمنافسة ذات الباع الطويل، واتفاقات قليلة أخرى مع الوكالات المتوقع إنشاؤها قريباً. ولا تزال هذه الممارسات سارية اليوم ويلزم تركيز العمل على ما يلي:

(أ) تشجيع حسن فهم كل طرف لما لدى الطرف الآخر من قوانين ومعايير تقييم وتصميم سبل الانتصاف والعقوبات، بغية تعزيز الشفافية في الإجراءات والعمليات والتصميم. والتركيز أيضاً على أعمال الأونكتاد في البلدان النامية، بما في ذلك إعلان ليما، التي يمكن أن تؤدي إلى إيجاد حلول مناسبة لمسألة القيود القانونية، ولا سيما فيما يخص الوكالات الفتية المعنية بالمنافسة؛

(ب) بناء القدرات البشرية والتقنية للوكات الفتية المعنية بالمنافسة لإنفاذ قوانين المنافسة، وذلك عن طريق ما يلي:

'١' وضع برامج بناء القدرات، مثل إنشاء مراكز تدريب إقليمية في جمهورية كوريا والمكسيك وهنغاريا وشبكات لتبادل المعلومات، كمنتدى المنافسة الأفريقي وأنشطة تجمعات التكامل الإقليمي الأخرى؛

'٢' تبادل الموظفين و/أو إيفاد المستشارين المقيمين من أجل تعزيز الفهم والثقة المتبادلين؛

(ج) وضع مبادئ توجيهية وتحديد أفضل الممارسات للأخذ بها في اتفاقات التعاون استناداً إلى ما يصلح وما لا يصلح من الأعمال؛

(٢١) http://globalcompetitionreview.com/reviews/62/sections/210/chapters/2529/united-kingdom-merger-control/.

(د) ضمان إدراج أحكام في القوانين الوطنية تسمح بالتعاون وتبادل المعلومات لأغراض الإنفاذ؛

(هـ) وضع وتنفيذ ضمانات واضحة للإجراء واجب الاتباع وحماية المعلومات السرية برعاية تجمعات إقليمية، مثل السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والفريق العامل المعني بمسائل المنافسة التابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، والجماعة الكاريبية، والاتحاد الاقتصادي والنقدي لغرب أفريقيا، ورابطة الدول المستقلة، والبرنامج الأوروبي – الآسيوي.

المراجع

Competition provisions in regional trade agreements: How to assure development gains, Philippe Brusick, Ana María Alvarez, Lucian Cernat editors, United Nations, New York and Geneva, 2005.

The effects of anti-competitive business practices on developing countries and their development prospects, Hassan Qaqaya, George Lipimile Editors, United Nations, New York and Geneva, 2008

إسناد الصلاحيات إلى سلطات المنافسة في التجمعات الإقليمية وسلطات المنافسة الوطنية في تطبيق قواعد المنافسة. تقرير من إعداد أمانة الأونكتاد مقدم إلى الدورة التاسعة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة TD/B/COM.2/CLP/69.

استعراض الخبرة المكتسبة حتى الآن في التعاون على الإنفاذ، بما في ذلك على المستوى الإقليمي. مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد مقدمة إلى الدورة الحادية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة TD/B/C.I/CLP/10.

الممارسات المانعة للمنافسة عبر الحدود: التحديات التي تواجهها البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية. مذكرة أعدتها أمانة الأونكتاد مقدمة إلى الدورة الثانية عشرة لفريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة TD/B/C.I/CLP/16.

John W. Rowley (2002). International Merger Control. International Bar Association.

Damian J. Neven and Lars Hendrick. The Scope of Conflict in International Merger Control. Centre for Economic Policy Research.

European Union Merger Working Group. Best Practices on Cooperation between European Union National.

Competition Authorities in Merger Review. Adopted 8 November 2011.

http://ec.europa.eu/competition/ecn/nca_best_practices_merger_review_en.pdf (12 September 2014).

Practical Aspects of International Cooperation in Merger Cases: Investigations: International Competition Network MWG Teleseminar. 14 November 2013.

http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc943.pdf (12 September 2014).

Best Practices on Cooperation in Merger Investigations.

http://ec.europa.eu/competition/mergers/legislation/best_practices_2011_en.pdf (12 September 2014)

Konstantina Bania. European merger control in the broadcasting sector: Does media pluralism fit? The Competition Law Review. Volume 9, Issue 1 pp. 49-80, March 2013.

http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol9Issue1Art3Bania.pdf (12 September 2014).

http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol8Issue3Art1Demedts.pdf.

Marco Botta. The cooperation between competition authorities of the developing countries: Why does it not work out? Case Study of Argentina and Brazil: Vol. 5, Issue 2, pp. 153-178, July 2009.

http://www.clasf.org/CompLRev/Issues/Vol5Iss2Art1Botta.pdf (12 September 2014).

Model waiver of confidentiality for use in civil matters involving non-United States competition.

Authorities: Frequently Asked Questions. http://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/international-waivers-confidentiality-ftc-antitrust-investigations/waivers_faq.pdf.

International Competition Network, Mergers Working Group, Waivers of Confidentiality in Merger Investigations. Available at http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc330.pdf.

OECD secretariat report on the OECD/International Competition Network Survey on International Enforcement Cooperation. http://www.oecd.org/competition/InternEnforcementCooperation2013.pdf.

William E. Kovacic. Transatlantic Turbulence: The Boeing-McDonnell Douglas Merger and International Competition Policy. 68 Antitrust L.J. 805 (2001). Available at http://www.jstor.org/discover/10.2307/40843498?sid=21105641641353&uid=24436&uid=2&uid=24437&uid=3739256&uid=3739584&uid=62&uid=67&uid=70&uid=3&uid=2129.

United States-European Union Merger Working Group. Best Practices on Cooperation in Merger Investigations (revised October 2011). Available at http://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/international-antitrust-and-consumer-protection-cooperation-agreements/111014eumerger.pdf.

Frequently Asked Questions on the United States-European Union Merger Working Group's Best Practices on Cooperation in Merger Investigations. Available at http://www.ftc.gov/policy/coopera-tion-agreements/faqs-us-eu-merger-working-groups-best-practices-cooperation-merger.

United States/Canada. Best Practices on Cooperation in Merger Investigations (2014). Available at http://www.ftc.gov/system/files/attachments/international-competition-consumer-protection-cooperation-agreements/canada - us_merger_cooperation_best_practices.pdf.