

Distr.: Limited
30 August 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية



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

جنيف، ٨-١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠
البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت
استعراض تطبيق المجموعة وتنفيذها

القانون النموذجي بشأن المنافسة (٢٠١٠) - الفصل السابع

القانون النموذجي بشأن المنافسة (٢٠١٠) - الفصل السابع

العلاقة بين السلطة المعنية بالمنافسة والهيئات التنظيمية، بما فيها الهيئات التنظيمية القطاعية

أولاً - ما تنهض به السلطات المعنية بالمنافسة من دور ترويجي لوضع القواعد التنظيمية وإصلاحها

إن ما تصدره السلطات التنفيذية أو هيئات الحكم الذاتي المحلية أو الهيئات المفوضة حكومياً من قواعد تنظيمية اقتصادية وإدارية، وخاصة عندما تكون هذه القواعد متصلة بقطاعات تتولى تشغيلها صناعات الهياكل الأساسية، ينبغي أن يكون خاضعاً لعملية استعراض تتصف بالشفافية من جانب السلطات المعنية بالمنافسة قبل اعتماد هذه القواعد، ولا سيما إذا كانت تحد من استقلالية الجهات الفاعلة الاقتصادية ومن حرية تصرفها و/أو إذا كانت تؤدي إلى إيجاد أوضاع تمييزية أو، على نقيض ذلك، أوضاع مؤاتية لأنشطة شركات معينة - عامة كانت أم خاصة - و/أو إذا كانت تسفر أو قد تسفر عن تقييد للمنافسة و/أو إخلال بمصالح شركات أو مواطنين.

وينبغي للسلطات المعنية بالمنافسة، على وجه الخصوص، تقييم ما تتضمنه القواعد التنظيمية الاقتصادية والإدارية من حواجز تنظيمية تعترض المنافسة، وأن يكون هذا التقييم من منظور اقتصادي، لأسباب منها ما يتعلق بالمصلحة العامة.

ثانياً - تعريف وضع القواعد التنظيمية

تشير عبارة "وضع القواعد التنظيمية" إلى مختلف الصكوك التي تفرض الحكومات بموجبها شروطاً على المؤسسات التجارية والمواطنين. وهي بذلك تضم ما يصدر عن الحكومة بجميع مستوياتها من قوانين، وأوامر رسمية وغير رسمية، وتوجيهات إدارية، وما يخضع لها من قواعد، فضلاً عن القواعد الصادرة عن هيئات ذاتية التنظيم، سواء كانت هيئات غير حكومية أم هيئات مهنية، خوّلتها الحكومات صلاحيات إصدار قواعد تنظيمية.

ثالثاً - تعريف الحواجز التنظيمية التي تعترض المنافسة

إن الحواجز التنظيمية التي تعترض سبيل دخول الأسواق، تفرقاً بينها وبين الحواجز الهيكلية والاستراتيجية التي تعترض سبيل هذا الدخول، هي حواجز ناجمة عن أفعال صادرة عن سلطات تنفيذية حكومية، وعن هيئات حكم ذاتي محلي، وعن هيئات غير حكومية أو هيئات ذاتية التنظيم تكون الحكومات قد خوّلتها صلاحيات وضع قواعد تنظيمية. وهي تشمل الحواجز الإدارية التي تعترض سبيل الدخول إلى سوق ما، والحقوق الحصرية، والشهادات، والتراخيص، وغير ذلك من التصاريح للشروع في عمليات تجارية.

رابعاً - حماية المصلحة العامة

إن بعض ما تضطلع به الشركات الخاصة أو الشركات التي تملكها الحكومات من أنشطة خدمية، بصرف النظر عن طبيعة هذه الأنشطة وعلاقتها بالسوق، يمكن للحكومات أن تعتبره أنشطة ذات مصلحة عامة. وعليه، يمكن للجهات المقدمة للخدمات ذات المصلحة العامة أن تخضع للالتزامات محددة، كأن تكفل مثلاً إتاحة المجال للجميع للاستفادة من أنواع شتى من الخدمات الجيدة بأسعار تكون في متناول الجميع. وهذه الالتزامات، التي تندرج في إطار وضع القواعد التنظيمية الاجتماعية والاقتصادية، ينبغي تحديدها بشفافية.

التعليقات على الفصل الأول والنهج البديلة في التشريعات القائمة

مقدمة

١- إن إطار السياسات الاقتصادية الذي يعكس، في بلد ما، المصالح المتضاربة، في كثير من الأحيان، لمختلف الجهات المعنية، هو إطار معقد عموماً ويشهد تغيراً مستمراً بسبب الطابع الدينامي للاقتصادات. وتشكل قوانين وسياسات المنافسة التي تهدف إلى تقليص أوجه عدم الكفاءة الاقتصادية الناجمة عن السلوك المانع للمنافسة إلى أقصى حد، ركيزة أساسية من ركائز الإطار السياسي لاقتصاد السوق. وعلى هذا الأساس، فهي تخضع، بطبيعة الحال، للترابط والتأثير المتبادل القائم بين الأجزاء المختلفة للإطار السياسي لبلد ما وترجمته إلى قوانين وغيرها من أشكال القواعد التنظيمية. وفي نظام ديمقراطي تكون فيه تعددية المصالح هي القاعدة، لا بد أن ينشأ توتر وتنافر بين السياسات الاقتصادية المختلفة والمعايير المرتبطة بها، الأمر الذي يؤثر أيضاً على العلاقة بين الهيئات المعنية بالإنفاد.

٢- وفي هذا السياق، فإن الفصل السابع من قانون الأونكتاد النموذجي بشأن المنافسة مخصص للعلاقة بين السلطة المعنية بالمنافسة في بلد ما والهيئات التنظيمية، بما في ذلك الهيئات التنظيمية القطاعية.

تعريف وضع القواعد التنظيمية

٣- اختار القانون النموذجي بشأن المنافسة تعريفاً واسعاً لوضع القواعد التنظيمية يغطي مختلف الصكوك التي تفرض الحكومات بموجبها شروطاً على مؤسسات الأعمال والمواطنين. وهي تضم ما يصدر عن الحكومة، بجميع مستوياتها، من قوانين وأوامر رسمية وغير رسمية، وتوجيهات إدارية، وما يخضع لها من قواعد، فضلاً عن القواعد الصادرة عن هيئات ذاتية التنظيم، سواء أكانت هيئات غير حكومية أم هيئات مهنية حولتها الحكومات صلاحيات إصدار قواعد تنظيمية.

٤- ويشمل هذا التعريف الواسع لوضع القواعد التنظيمية كل نوع من المعايير التي تعبر عن العلاقة الهرمية بين الدولة ومواطنيها في مختلف مجالات الحياة ولا تقتصر على الجوانب الاقتصادية. وهذا يعني أن قواعد قانون المنافسة في بلد ما والقواعد التي تنطبق على قطاعات صناعية محددة تندرج تحت تعريف القانون النموذجي لوضع القواعد التنظيمية تماماً كالقانون الجنائي أو قانون الأسرة أو القواعد المنظمة للجامعات في البلد - كمثال على قيام هيئة ذاتية التنظيم بوضع قواعد تنظيمية.

٥- وقد يكون لجميع هذه الأنواع من التنظيم تأثير على المنافسة، لكن القواعد التنظيمية التي تنطبق تحديداً على الجهات الفاعلة الاقتصادية تكتسب أهميتها الكبرى من منظور قوانين

وسياسات المنافسة. وفي حين أن بعض القواعد التنظيمية في هذا المجال تنطبق في جميع القطاعات الصناعية، كأحكام قانون الضرائب أو أحكام قانون الشركات، فإن ما يسمى بالقواعد التنظيمية الخاصة بقطاعات أو صناعات محددة تستحق اهتماماً خاصاً.

القواعد التنظيمية القطاعية

٦- تنطبق القواعد التنظيمية القطاعية على قطاعات صناعية معينة فقط. وجرت العادة على أن تخضع صناعات خدمات الهياكل الأساسية، مثل أسواق الطاقة والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية والنقل، لقواعد تنظيمية معينة. وفي عدد كبير من البلدان، وُضعت القواعد التنظيمية القطاعية في الواقع قبل سن قانون المنافسة.

٧- وهناك سببان رئيسيان يحملان الحكومات على إيلاء صناعات خدمات الهياكل الأساسية أهمية كبيرة، وذلك سواء في البلدان المتقدمة أو في البلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

٨- السبب الأول هو أن هذه الصناعات أساسية لأداء الاقتصاد في بلد ما بوصفها صناعات تقدم مدخلات لسائر قطاعات الأنشطة. ولذلك، يشار إليها أحياناً بالعمود الفقري للاقتصاد. وقد لا تؤثر شروط عملها ومستوى كفاءتها في القدرة الإنتاجية العامة لبلد ما ومستواه التنافسي فحسب، بل قد تؤثر أيضاً في نظامه الاجتماعي، وحتى في استقراره السياسي، إذا ما أبدى المستهلكون عدم رضاهم بوجه عام. ويستنتج من الطبيعة الجوهريّة لهذه الصناعات أنه كثيراً ما تتوجب عليها التزامات خدمتية عامة أو شاملة، مما يعني أن على مشغلي الهياكل الأساسية أن يقدموا خدمة معينة حتى عندما لا يكون ذلك مربحاً لهم. وفي هذا الصدد، ينص الفصل السابع من القانون النموذجي بشأن المنافسة تحت عنوان "حماية المصلحة العامة" أنه "يمكن للجهات المقدمة للخدمات ذات المصلحة العامة أن تخضع للالتزامات محددة، كأن تكفل مثلاً إتاحة المجال للجميع للاستفادة من أنواع شتى من الخدمات الجيدة بأسعار تكون في متناول الجميع. وهذه الالتزامات، التي تدرج في إطار وضع القواعد التنظيمية الاجتماعية والاقتصادية، ينبغي تحديدها بشفافية." وللسبب نفسه، أي حماية المصلحة العامة، جرت العادة على أن تضطلع الدولة، في جميع البلدان تقريباً، بمهمة تقديم خدمات الهياكل الأساسية، سواء أكان ذلك بشكل مباشر أو من خلال مؤسسات لخدمات الهياكل الأساسية تملكها الدولة. لكن هذا الوضع تغير في عدد من البلدان بسبب إصلاحات الخصخصة وتحرير التجارة في العقود الثلاثة الماضية.

٩- والسبب الثاني هو أن صناعات خدمات الهياكل الأساسية، تتميز، في الغالب، بوجود احتكارات طبيعية، مما يعني أنه، من منظور اقتصادي شامل، من الأجدى أن يقوم مشغل واحد بتوفير خدمات الهياكل الأساسية هذه. فجميع صناعات خدمات الهياكل الأساسية تقريباً هي صناعات شبكات، حيث يتعين على أي مشغل شبكة جديد استثمار

مبالغ كبيرة قبل أن يدخل إلى السوق. فتكاليف إنشاء شبكة جديدة لتوزيع الكهرباء أو الماء أو نظام جديد للسكك الحديدية في بلد ما هي عموماً تكاليف باهظة للغاية، وتشكل بالتالي حواجز لا يمكن تجاوزها للدخول في أسواق التوزيع ذات الصلة^(١). ونتيجة لذلك، تتميز صناعات خدمات الهياكل الأساسية ببروز عدد صغير من الشركات القائمة. وبعبارة أخرى، تعاني صناعات الهياكل الأساسية عموماً من غياب المنافسة/القصور السوقي.

١٠- وربما تشمل القواعد التنظيمية الخاصة بقطاعات معينة والتي تتناول هاتين الخاصيتين الرئيسيتين من خصائص صناعة خدمات الهياكل الأساسية السمات التالية: '١' القواعد التنظيمية التقنية" - وضع ورصد المعايير لضمان التوافق ومعالجة شواغل الخصوصية والسلامة وحماية البيئة؛ '٢' القواعد التنظيمية للحصول على الخدمات" - ضمان الوصول غير التمييزي إلى المدخلات اللازمة، ولا سيما الهياكل الأساسية للشبكات؛ '٣' القواعد التنظيمية الاقتصادية" - اعتماد تدابير قائمة على التكاليف لمراقبة ممارسات التسعير الاحتكارية، '٤' "حماية المنافسة" - مكافحة الممارسات وعمليات الاندماج المانعة للمنافسة^(٢).

الأثر التنافسي للقواعد التنظيمية

١١- قبل الشروع في معالجة العلاقة بين السلطة المعنية بالمنافسة والهيئات التنظيمية الأخرى بما في ذلك الهيئات التنظيمية القطاعية، يبدو من الضروري إلقاء بعض الضوء على العلاقة بين قانون وسياسة المنافسة والقواعد التنظيمية. وبينما يمكن الجمع بين قوانين وسياسات المنافسة والقواعد التنظيمية من دون أن يكون لهذه القواعد أي تأثير على المنافسة، فإن ثمة حالات أيضاً تكون فيها للقواعد التنظيمية آثار على المنافسة - بصورة إيجابية وكذلك بصورة سلبية.

تعويض القصور السوقي

١٢- كما ذكر أعلاه، غالباً ما تتميز الصناعات التي تخضع للقواعد التنظيمية القطاعية بالاحتكارات الطبيعية والقصور السوقي. ولذلك، فإن أحد الأهداف الرئيسية للقواعد التنظيمية القطاعية هو محاكاة المنافسة في هذه القطاعات الصناعية، من خلال وضع قواعد تنظيمية للتسعير على سبيل المثال، الأمر الذي يمنع مقدم الخدمات من فرض رسوم مفرطة مقابل خدماته، أو من خلال وضع قواعد تنظيمية للحصول على الخدمات، والتي تضمن عدم

(١) في هذا السياق، من الجدير بالذكر أن توصيف سوق معينة بأنها احتكار طبيعي لا يمكن أن يستمر إلى الأبد. فالابتكار والتطوير قد يجعلان الازدواجية في بعض الشبكات مجدية تقنياً وتجارياً مع مرور الوقت ويتيحان دخول شركات جديدة وإرساء المنافسة.

(٢) المادة المستديرة السياساتية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، العلاقة بين الهيئات التنظيمية والسلطات المعنية بالمنافسة، عام ١٩٩٨.

تشويه المنافسة بين المشغلين النهائيين ووصول سكان البلد إلى السلع والخدمات الأساسية على أساس غير تمييزي. وعادة ما يُنظر إلى وضع القواعد التنظيمية القطاعية على أنها تهدف إلى التقليل من عيوب السوق بالاستعاضة عن عمل قوى السوق بوضع تدابير تنظيمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القواعد التنظيمية الخاصة بقطاع محدد تخدم عدداً من الأهداف المشروعة الإضافية مثل السلامة البيئية أو إعادة توزيع الدخل، والذي يمكن أن يبدو خارج مجال سياسة المنافسة. وعلى عكس قانون المنافسة، الذي يصدر في وقت لاحق، في أكثر الأحيان، (لإمكانية حصول عمليات اندماج)، فإن القواعد التنظيمية القطاعية تنطبق بشكل مسبق ومستمر. فعلى سبيل المثال، قد تخضع زيادات الأسعار في الصناعات الخاضعة لقواعد تنظيمية لموافقة مسبقة من الهيئة التنظيمية المحددة.

١٣ - وفي عدد كبير من البلدان، تمت في العقود الأخيرة خصخصة الشركات التي تقدم خدمات الهياكل الأساسية والتي كانت الدولة تملكها من أجل معالجة أوجه القصور المتصورة للصناعات ذات الصلة وحالات عجز الموازنة العامة. ونظراً للسمات التنافسية لصناعات خدمات الهياكل الأساسية، مثل مستواها التنافسي المحدود، فإن القواعد التنظيمية القطاعية المحددة التي تتناول هذه السمات قواعد لا غنى عنها لنجاح عمليات الخصخصة وتحرير التجارة^(٣). وباختصار، فإن الاستعاضة عن الاحتكار الذي يمارسه القطاع العام باحتكار يمارسه القطاع الخاص لا يأتي بأية مكاسب من حيث الكفاءة، ما لم يكن مصحوباً بتدابير أخرى تسهل المدخلات الجديدة وتضمن عدم إساءة الشركات الخاصة الاحتكارية استخدام سلطتها السوقية.

١٤ - وبهذا المعنى، يمكن لوضع القواعد التنظيمية أن يؤدي دوراً مهماً في اعتماد المنافسة وتحفيزها في قطاعات صناعية محددة. ويمكن له أن يحل محل المنافسة في الاحتكارات الطبيعية.

الحوافز التنظيمية التي تعترض المنافسة

١٥ - كما هو مبين في تعريف الحوافز التنظيمية للمنافسة المنصوص عليه في هذا الفصل من القانون النموذجي بشأن المنافسة، قد تكون لهذه القواعد أيضاً آثار سلبية على المنافسة. فالتدابير التي تؤثر تأثيراً سلبياً في دخول الأسواق والخروج منها وتشغيلها، تتخذ أشكالاً متنوعة، منها ما يلي:

(أ) خلق عقبات إدارية، مثل إجراءات الترخيص المعقدة والطويلة، أمام ظهور جهات جديدة فاعلة في السوق؛

(ب) اشتراط الامتثال لقواعد ومعايير غير مألوفة بما يخلق حواجز أمام دخول السوق؛

(٣) في هذا السياق، ينبغي ألا يغيب عن البال أن عدداً من الإصلاحات المتعلقة بالخصخصة وتحرير التجارة في البلدان النامية لم تسفر عن النتيجة المتوقعة لأن قضايا المنافسة لم تُعالج معالجة كافية خلال عملية الإصلاح.

- (ج) منع الشركات الأجنبية من المنافسة في الأسواق الوطنية؛
- (د) إعطاء امتيازات لجهات معينة فاعلة في السوق، منها، على سبيل المثال، المشاريع الوطنية الرائدة، ومنحها بالتالي ميزة تنافسية؛
- (هـ) القرارات التعسفية بشأن سياسة المشتريات العامة والقرارات المتعلقة بالمساعدات الحكومية التي تحدث تشوهات للمنافسة.
- ١٦ - إدراكا منها للأثر الضار المحتمل للقواعد التنظيمية على المنافسة، اعتمدت بعض الولايات القضائية أحكاماً صريحة للتعامل مع هذه المسألة.
- التهج البديلة في التشريعات القائمة - معالجة مسألة الحواجز التنظيمية التي تعترض المنافسة**

البلد

الصين يقدم الفصل الخامس من قانون مكافحة الاحتكار لجمهورية الصين الشعبية وصفاً للحواجز الإدارية.

إذ تنص المادة ٣٣ على أنه لا يجوز لأي جهاز إداري أو منظمة مخولة بموجب قانون أو قاعدة تنظيمية إدارية إدارة الشؤون العامة أن تسيء استخدام سلطتها الإدارية لإعاقة حرية تجارة السلع بين الأقاليم من خلال اتخاذ أي من التدابير التالية: (أ) وضع رسوم تمييزية، أو اعتماد معدلات رسوم تمييزية، أو تحديد أسعار تمييزية للسلع غير المحلية؛ (ب) فرض شروط تقنية أو معايير تفتيش على السلع غير المحلية تختلف عن الشروط والمعايير التي تُفرض على نظيراتها من السلع المحلية، أو اتخاذ تدابير تقنية تمييزية، مثل عمليات التفتيش المتكررة أو اشتراط الاستصدار المتكرر للشهادات فيما يتعلق بالسلع غير المحلية. بما يجد من دخول السلع غير المحلية إلى السوق المحلية؛ (ج) اشتراط استصدار التراخيص الإدارية فيما يتعلق بالسلع غير المحلية، بهدف الحد من دخول السلع غير المحلية إلى السوق المحلية؛ (د) إقامة حواجز أو اعتماد أي وسيلة أخرى لمنع دخول السلع غير المحلية أو خروج السلع المحلية؛ (هـ) أي أنشطة أخرى قد تعيق حرية تجارة السلع الأساسية بين الأقاليم.

وتحظر المادة ٣٥ على الهيئات الإدارية - أو المنظمات المخولة بموجب القانون أو القواعد التنظيمية الإدارية إدارة الشؤون العامة - إساءة استخدام سلطتها الإدارية لرفض أو تقييد الاستثمار في المناطق الخاضعة لولايتها أو تأسيس فروع محلية لمشغلي الأعمال التجارية غير المحليين عن طريق معاملتهم بطريقة غير متكافئة مع معاملة مشغلي الأعمال التجارية المحلية.

وتحظر المادة ٣٦ على الهيئات الإدارية - أو المنظمات المخولة بموجب القانون أو القواعد التنظيمية الإدارية إدارة الشؤون العامة - إساءة استخدام سلطتها الإدارية لإجبار شركات الأعمال التجارية على المشاركة في الأنشطة الاحتكارية التي يحظرها قانون مكافحة الاحتكار لجمهورية الصين الشعبية.

ألمانيا

يتناول القانون الألماني لمكافحة تقييد المنافسة مسألة قيام الرابطات التجارية والصناعية بوضع قواعد تنظيمية محددة للمنافسة يمكن أن تتضمن أحكاماً تقييدية.

وتحدد المادة 24(2) قواعد المنافسة التجارية الخاصة بالرابطات الصناعية والمنظمات المهنية بوصفها أحكاماً تنظم سلوك المشاريع في مجال المنافسة لغرض التصدي للسلوك الذي ينتهك مبدأ المنافسة التزيهة أو المنافسة الفعالة على أساس الأداء، ومبدأ تشجيع سلوك المنافسة الذي يتماشى مع هذه المبادئ.

ويمكن للمنظمات والرابطات المعنية أن تتقدم بطلباتها إلى مكتب الكارتيلات الاتحادي للحصول على اعتراف بقواعد المنافسة التي تتبعها، ويجب أن يحقق المكتب فيما إذا كانت قاعدة معينة من قواعد المنافسة تنتهك أي حكم من أحكام قانون المنافسة الألماني أو الأوروبي. وإذا تبين عدم وجود انتهاك، يصدر مكتب الكارتيلات الاتحادي اعترافاً، بما يعني أنه لن يطعن في المستقبل في القواعد التنظيمية المبلغ عنها.

دور السلطة المعنية بالمنافسة فيما يتعلق بالقواعد التنظيمية

١٧- نظراً لما للقواعد التنظيمية من تأثير محتمل على المنافسة، يشير الفصل السابع من القانون النموذجي إلى أن السلطة المعنية بالمنافسة تُمنح دوراً ترويجياً فيما يتعلق بالقواعد التنظيمية والإصلاح التنظيمي.

الترويج

١٨- فيما يتعلق بوضع القواعد التنظيمية القطاعية كجزء من عملية الخصخصة أو تحرير التجارة، يكتسي تقديم سلطة معنية بالمنافسة للمشورة قيمة خاصة في ضمان أن ينتج نظام القواعد التنظيمية المنشأ حديثاً النتائج الفعلية المتوقعة من حيث تعزيز الكفاءة. وقد تكون خبرة السلطة المعنية بالمنافسة، على سبيل المثال، مفيدة في تحديد التدابير اللازمة لتسهيل دخول أطراف جديدة إلى السوق.

١٩- وفيما يتعلق بأشكال التنظيم الأخرى، من المقترح أن تُشرك السلطة المعنية بالمنافسة بشكل فعلي في العملية التشريعية. ويمكن تحقيق ذلك، على سبيل المثال، من خلال السماح للسلطة المعنية بالمنافسة بالتعليق على مشاريع القواعد التنظيمية أو بتقديم رأي بشأن الإصلاحات والمشاريع التنظيمية المقترحة.

٢٠- ومراعاة لما للهيئة المعنية بالمنافسة من خبرة محددة يُسند عدد من الأنظمة القانونية للمنافسة صراحة دوراً ترويجياً للهيئة المعنية بالمنافسة على المستوى التشريعي.

النُهج البديلة في التشريعات القائمة - الدور الترويجي للسلطة المعنية بالمنافسة

البلد

إندونيسيا وفقاً للمادة ٣٥ (هـ) من القانون رقم ١٩٩٩/٥ المتعلقة بحظر الممارسات الاحتكارية والمنافسة غير التزيهة في مجال الأعمال التجارية، على الهيئة الإندونيسية المعنية بالمنافسة "تقديم المشورة والرأي فيما يتعلق بالسياسات الحكومية الخاصة بالممارسات الاحتكارية و/أو المنافسة غير التزيهة في الممارسات التجارية".

آيرلندا وفقاً للمادة ٣٠ (١) من قانون المنافسة لعام ٢٠٠٢، فإن لقانون المنافسة الآيرلندي المهام الترويجية التالية:

[...]

(ج) تقديم المشورة إلى الحكومة والوزراء ووزراء الدولة فيما يتعلق بتأثير المقترحات الخاصة بالتشريع على المنافسة في أسواق السلع والخدمات (بما في ذلك أية صكوك يتقرر وضعها بموجب أي تشريع)؛

(د) نشر الإخطارات التي تحتوي على إرشادات عملية بشأن كيفية الامتثال لأحكام هذا القانون؛

(هـ) تقديم المشورة إلى السلطات العامة عموماً بشأن القضايا المتعلقة بالمنافسة والتي قد تبرز خلال أداء مهامها؛

(و) تحديد القيود التي يفرضها أي تشريع أو ممارسة إدارية على عملية المنافسة في الاقتصاد والتعليق على هذه القيود؛

(ز) الاستمرار في هذه الأنشطة لأنه يعتبر توعية الجمهور بالقضايا المتعلقة بالمنافسة أمراً مناسباً.

وعلاوة على ذلك، يجوز للوزير أن يطلب إلى السلطة إجراء دراسة أو تحليل لأي ممارسة أو أسلوب منافسة يؤثر على عرض السلع وتوزيعها أو تقديم الخدمات أو أي مسألة أخرى تتعلق بالمنافسة وتقديم تقرير إلى الوزير فيما يتعلق بهذه الدراسة أو هذا التحليل؛ وعلى السلطة الامتثال لهذا الطلب في غضون الفترة التي يجوز للوزير تحديدها في الطلب.

شيلي وفقاً للمادة ١٨ (٤) من التشريع رقم ٢١١ لعام ١٩٧٣، بصيغته المعدلة بموجب القانون رقم ٢٠-٣٦١ المؤرخ ١٣ تموز/يوليه ٢٠٠٩، تُحوّل المحكمة المعنية بالمنافسة صلاحية تمثيل في أن تقترح على رئيس الجمهورية، من خلال وزير الدولة المعني، تعديل أي مبدأ قانوني وتنظيمي تراه المحكمة مانعاً للمنافسة الحرة أو التحلل منه، فضلاً عن إملاء المبادئ القانونية والتنظيمية اللازمة للترويج للمنافسة أو لتنظيم ممارسة أنشطة اقتصادية معينة تُتاح في ظروف غير تنافسية.

إنفاذ قانون المنافسة في صناعة خاضعة لقواعد تنظيمية

٢١- الجدير بالذكر أن السلطة المعنية بالمنافسة يمكن أن تتولى مهام إضافية فيما يتعلق بالصناعات الخاضعة للتنظيم تتمثل في إنفاذ الأحكام العامة لقانون المنافسة في الصناعات الخاضعة للتنظيم، على الرغم من أن هذا الأمر لم يُذكر في هذا الفصل من القانون النموذجي. وتعتمد قوة إنفاذ قوانين المنافسة في الصناعات الخاضعة للتنظيم أساساً على عاملين هما: أولاً، إقامة صلة بين قانون المنافسة في بلد ما وقواعده التنظيمية القطاعية، وثانياً، العلاقة بين هيئات الإنفاذ المعنية.

الصلة بين قانون المنافسة ووضع القواعد التنظيمية القطاعية

٢٢- عندما يختار أي بلد تنظيم قطاع معين بالإضافة إلى النظام العام لقانون المنافسة، فإن السؤال المطروح هو ماهية القانون الذي ينبغي أن يحكم قضايا المنافسة في الصناعات الخاضعة للتنظيم. ولا توجد إجابة واحدة على هذا السؤال. فهناك مجموعة واسعة من العوامل، منها السياق الاجتماعي والاقتصادي والنظام القانوني، يمكنها أن تؤثر على إقامة علاقة بين النظامين القانونيين وتقسيم العمل بين هيئات الإنفاذ المعنية. كما أن خصائص الصناعة الخاضعة للتنظيم تشكل أحد العوامل الهامة التي لها تأثير على اختيار الإطار التنظيمي، بحيث يمكن استخدام أكثر من نهج داخل البلد الواحد.

٢٣- وقد اختارت بلدان مختلفة نهجاً متباينة لضمان التنسيق واتساق السياسات بين واضعي القواعد التنظيمية القطاعية والسلطة المعنية بالمنافسة. ويمكن تصنيف هذه النهج في خمسة أنواع هي^(٤):

- أولاً- جمع القواعد التنظيمية التقنية والاقتصادية في القواعد التنظيمية القطاعية وترك المسائل المتعلقة تقليدياً بقانون المنافسة، مثل حظر السلوك المانع للمنافسة ومراقبة عمليات الاندماج، لقانون المنافسة؛
- ثانياً- جمع القواعد التنظيمية التقنية والاقتصادية في القواعد التنظيمية القطاعية فضلاً عن إدراج بعض أو جميع الجوانب التقليدية لقانون المنافسة؛
- ثالثاً- جمع القواعد التنظيمية التقنية والاقتصادية في القواعد التنظيمية القطاعية فضلاً عن إدراج بعض أو جميع الجوانب التقليدية لقانون المنافسة، مع ضمان أن تؤدي الجهة المنظمة للقطاع وظائفها بالتنسيق مع السلطة المعنية بالمنافسة؛

(٤) انظر الأونكتاد (٢٠٠٤). أفضل الممارسات لتحديد الاختصاصات وتسوية الحالات التي تنطوي على إجراءات مشتركة بين سلطات المنافسة والهيئات التنظيمية. الوثيقة TD/B/COM.2/CLP/44. جنيف، ١٩ آب/أغسطس ٢٠٠٤.

رابعاً- حصر وظيفة وضع القواعد التنظيمية التقنية في الجهة المنظمة للقطاع وإدراج القواعد التنظيمية الاقتصادية ضمن القانون العام للسلطة المعنية بالمنافسة؛
خامساً- الاعتماد فقط على قانون المنافسة الذي تُنفذه السلطة المعنية بالمنافسة.

التركيبة المؤسسية

٢٤- بينما اختار بعض البلدان، مثل هولندا وبيرو، إنشاء وكالة متكاملة تناط بها مسؤولية إنفاذ القواعد التنظيمية القطاعية وقانون المنافسة، أنشأت غالبية البلدان سلطات معنية بالمنافسة وهيئات واضحة للقواعد التنظيمية القطاعية في كيانات إنفاذ منفصلة بعضها عن البعض. وفي كثير من الأحيان، كان إنشاء الهيئات الواضحة للقواعد التنظيمية القطاعية سابقاً في الواقع لإنشاء الوكالات المعنية بالمنافسة. وفي الحالة الثانية، غالباً ما تتصل نزاعات الاختصاص بواقع الإنفاذ، عندما لا تكون اختصاصات كل من السلطات المعنية بالمنافسة والهيئات الواضحة للقواعد التنظيمية القطاعية محددة تحديداً قانونياً واضحاً. ومن أجل منع/معالجة نزاعات الاختصاص هذه، قد تقدم مذكرة تفاهم بين كيانات الإنفاذ المنفصلة حلاً للمشكلة.

النُهج البديلة في التشريعات القائمة - العلاقة بين السلطة المعنية بالمنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية

البلد

نموذج وكالة متكاملة

هولندا^(٥) تناط بالسلطة الهولندية المعنية بالمنافسة مسؤولية الإنفاذ العام لقوانين المنافسة، فضلاً عن وضع قواعد تنظيمية لصناعات محددة في مجالي الطاقة والنقل. وترد سلطات الإنفاذ الخاصة بهذه السلطة في قانون المنافسة، وقانون الكهرباء لعام ١٩٩٨، وقانون الغاز، وقانون نقل الركاب لعام ٢٠٠٠، وقانون السكك الحديدية، وقانون الطيران.
ووفقاً للهيكل التنظيمي للسلطة الهولندية المعنية بالمنافسة، التي يشار إليها باعتبارها "دائرة نموذجية"، يتولى مكتب تنظيم الطاقة والنقل، وهو إحدى دوائر السلطة المعنية بالمنافسة، مهام تتعلق بوضع القواعد التنظيمية لهذا القطاع ومراقبته.
وتدير عملية وضع القواعد التنظيمية للقطاعات الأخرى هيئات إنفاذ منفصلة، مثل السلطة المستقلة للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية التي تقوم السلطة المعنية بالمنافسة بالتعاون والتنسيق معها.

(٥) المصدر: <http://www.nmanet.nl/engels/home/index.asp>

كيانات إنفاذ منفصلة بولايات قضائية صريحة

ألمانيا

يتضمن القانون الألماني لمكافحة تقييد المنافسة قواعد محددة لقطاعات معينة (الزراعة والطاقة والصحافة)، تستكمل قواعد المنافسة العامة في هذه المجالات؛ انظر الفصل ٥ من القانون: "أحكام خاصة بقطاعات اقتصادية معينة". وعلاوة على ذلك، توجد قواعد تنظيمية محددة لأسواق الهياكل الأساسية للكهرباء والغاز والاتصالات السلكية واللاسلكية والبريد والسكك الحديدية. وتنطبق القواعد العامة للمنافسة على الصناعات الخاضعة لقواعد تنظيمية ما دامت القواعد التنظيمية القطاعية لا تنص على قواعد تنظيمية شاملة للمسألة المحددة، انظر على سبيل المثال الجزء ٢(٣) من قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية والجزء ١١١(٣) من قانون قطاع الطاقة. ولا تتغير اختصاصات مكتب الكارتلات الاتحادي بفعل وضع القواعد التنظيمية القطاعية التي تنص على قواعد محددة بشأن التعاون بين الوكالة الاتحادية للشبكات والهيئة التنظيمية القطاعية ومكتب الكارتلات الاتحادي.

وينص الحكم ذو الصلة من قانون الاتصالات السلكية واللاسلكية (الجزء ٢(٣) على ما يلي:

"تظل أحكام قانون مكافحة تقييد المنافسة منطبقة ما دام هذا القانون لا ينص صراحة على قواعد تنظيمية شاملة. وتظل مهام واختصاصات السلطات المعنية بالكارتلات دون تغيير".

المملكة المتحدة
لمكتب التجارة المشروعة والجهات التنظيمية القطاعية اختصاصات مشتركة. إذ تحدد القواعد التنظيمية لعام ٢٠٠٤ (الاختصاصات المشتركة) من قانون المنافسة لعام ١٩٩٨ الإجراءات الذي يسمح بتقرير السلطة المناسبة/الأنسب للتعامل مع قضية ما، وإجراءات التسوية في حالة وجود نزاع. وتنص الأحكام ذات الصلة على ما يلي:

"تقرير ممارسة الوظائف المسندة

"٤- (١) إذا اقترح شخص مؤهل ممارسة أي من الوظائف المسندة فيما يتعلق بقضية ما ورأى أن شخصاً آخر مؤهلاً له أو قد يكون له اختصاص مشترك لممارسة وظائف الجزء ١ فيما يتعلق بتلك الحالة، وجب عليه أن يبلغ الشخص المؤهل الآخر بنيتة ممارسة الوظائف المسندة فيما يتعلق بتلك القضية.

"(٢) عندما يبلغ شخص مؤهل شخصاً آخر مؤهلاً بنيتة ممارسة الوظائف المسندة وفقاً للفقرة (١) فيما يتعلق بقضية ما، يجب على جميع هؤلاء الأشخاص المؤهلين (يُشار إليهم معاً بـ "الأشخاص المؤهلين ذوي الصلة") تحديد الشخص الذي يمارس الوظائف المسندة فيما يتعلق بتلك القضية.

"(٣) عندما يتم التوصل إلى اتفاق وفقاً للفقرة (٢)، تُحال القضية إلى الشخص المؤهل المكلف بممارسة الوظائف المسندة فيما يتعلق بتلك القضية وعلى مكتب التجارة المشروعة أن يقوم، في أقرب وقت ممكن عملياً، بإبلاغ الأشخاص المؤهلين ذوي الصلة كتابةً بالشخص المؤهل الذي تقرر أن يمارس الوظائف المسندة فيما يتعلق بالقضية.

"المنازعات

"٥- (١) إذا كان الأشخاص المؤهلون ذوو الصلة غير قادرين على التوصل إلى اتفاق وفقاً للمادة ٤(٢) في غضون فترة زمنية معقولة، يبلغ مكتب التجارة المشروعة الوزير بذلك كتابةً.

"(٢) يجوز لأي شخص مؤهل ذي صلة تقديم بيانات خطية إلى الوزير في موعد لا يتجاوز التاريخ الذي يبلغ فيه مكتب التجارة المشروعة الوزير وفقاً للفقرة (١) بعدم التوصل إلى اتفاق.

"(٣) يقوم الوزير في غضون ٨ أيام عمل من تاريخ استلام البلاغ المقدم وفقاً للفقرة (١) بما يلي:

"(أ) يحدد الشخص المؤهل الذي سيضطلع بالوظائف المسندة فيما يتعلق بالقضية ويوعز بإحالة القضية إلى ذلك الشخص المؤهل؛

"(ب) يبلغ كتابةً جميع الأشخاص المؤهلين ذوي الصلة باسم الشخص المؤهل الذي سيمارس الاختصاص فيما يتعلق بالقضية وبتاريخ إحالة القضية إليه.

"(٤) يراعي وزير الدولة، في القرار المتخذ وفقاً للفقرة (٣)(أ)، أي بيانات مقدمة وفقاً للفقرة (٢)".

وجود كيانات إنفاذ منفصلة دون توزيع صريح للاختصاصات

موريشيوس يقضي قانون المنافسة في موريشيوس أن تبرم اللجنة المعنية بالمنافسة والهيئات التنظيمية القطاعية مذكرة تفاهم تنظم اختصاصات كل منها.

وينص الحكم ذو الصلة من قانون المنافسة في موريشيوس رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٧ على ما يلي:

"٦٦- مذكرة تفاهم بين اللجنة والهيئات الواضحة للقواعد التنظيمية

"تبرم اللجنة والهيئات التنظيمية مذكرة تفاهم تنظم ممارسة كل منها فعلياً لمسؤولياته وترسي آليات للتعاون العملي في الاضطلاع بهذه المسؤوليات، بما في ذلك الخبرات القطاعية للهيئات التنظيمية فيما يتعلق بإجراء التحقيقات بموجب هذا القانون".

جنوب أفريقيا

للهيئات التنظيمية القطاعية اختصاصات مشتركة. ومع ذلك، لا يجيل قانون المنافسة صراحة إلى قواعد تنظيمية أخرى ولا يدعي صراحة الغلبة عليها. ويتعين على السلطة المعنية بالمنافسة التفاوض بشأن الاتفاقات مع الهيئات التنظيمية القطاعية لتنسيق ممارسة الولاية القضائية على مسائل المنافسة في القطاعات المنظمة (في القطاعات التي يكون فيها للهيئات التنظيمية ولاية صريحة على مسائل المنافسة في قطاعها - ولا يعني ذلك في هذه الحالة الاتفاق مع كل من هذه الهيئات التنظيمية القطاعية). وفي عام ٢٠٠٤، أبرمت السلطة المعنية بالمنافسة اتفاقات مع الهيئات التنظيمية لقطاعي الإذاعة والكهرباء، وباتت السلطة المعنية بالمنافسة، بموجب هذه الاتفاقات، تؤدي الدور الرئيسي عند التحقيق في مسائل الاختصاص المشترك.

تنص الأحكام ذات الصلة من قانون المنافسة في جنوب أفريقيا على ما يلي:

"٣- تطبيق القانون

"ينطبق هذا القانون على جميع الأنشطة الاقتصادية التي تمارس أو التي لها تأثير داخل الجمهورية، فيما عدا

[...]

"(١ ألف) (أ) بقدر ما ينطبق هذا القانون على صناعة أو قطاع صناعي يخضع للولاية القضائية لهيئة أخرى من الهيئات التنظيمية لها ولاية قضائية فيما يتعلق بسلوك يُنظم بموجب الفصل ٢ أو ٣ من هذا القانون، يجب تأويل هذا القانون على أنه يرسي ولاية قضائية مشتركة فيما يتعلق بهذا السلوك.

"يجب أن تدار الطريقة التي تمارس بها الولاية القضائية المشتركة بموجب هذا القانون وأي قواعد تنظيمية عامة أخرى، قدر الإمكان، وفقاً لأي اتفاق منطبق أُبرم بموجب المادة (١)٢١(ح) والمادة (١)٨٢ و(٢).

"٢١- مهام اللجنة المعنية بالمنافسة

"تضطلع اللجنة المعنية بالمنافسة بمسؤولية:

[...]

"(ح) التفاوض على اتفاقات مع أي هيئة تنظيمية لتنسيق ومواءمة ممارسة الولاية القضائية على مسائل المنافسة في إطار الصناعة أو القطاع المعني، ولضمان التطبيق المتسق لمبادئ هذا القانون؛

(ط) المشاركة في مداولات أي هيئة تنظيمية؛

(ي) إسداء المشورة والحصول عليها من أي هيئة تنظيمية؛

[...]

"٨٢- العلاقات مع الوكالات الأخرى

"(١)- الهيئة التنظيمية التي تتمتع، فيما يتعلق بأي قواعد تنظيمية عامة، بولاية قضائية تتعلق بالسلوك الذي ينظمه الفصل ٢ أو ٣ في قطاع معين

"(أ) يجب أن تتفاوض على الاتفاقات مع اللجنة المعنية بالمنافسة، كما تنص المادة ٢١(١) (ح)؛

"(ب) يجوز لها، فيما يتعلق بمسألة معينة ضمن ولايتها القضائية، أن تمارس ولايتها القضائية عن طريق هذا الاتفاق.

"(٢) تنطبق الفقرتان (١)(أ) و(ب)، مع إدخال التغييرات التي يتطلبها السياق، على اللجنة المعنية بالمنافسة.

"(٣) بالإضافة إلى المسائل المنصوص عليها في المادة ٢١(١) (ح)، فإن أي اتفاق بموجب الفقرة (١) يجب أن:

"(أ) يحدد ويضع إجراءات لإدارة المجالات الخاضعة للولايات القضائية المشتركة؛

"(ب) تعزز التعاون بين الهيئة التنظيمية واللجنة المعنية بالمنافسة؛

"(ج) ينص على تبادل المعلومات وحماية المعلومات السرية؛

"(د) يُنشر في الجريدة الرسمية.

"(٤) يجوز للرئيس أن يكلف اللجنة المعنية بالمنافسة بأي مهمة من مهام الجمهورية بشأن اتفاق دولي يتعلق بغرض هذا القانون، لتبادل المعلومات مع وكالة أجنبية مماثلة".