

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Suzana Češarek

**OBLIKOVANJE MEDNARODNEGA SISTEMA ZA NADZOR  
KONCENTRACIJ PODJETIJ**

Magistrsko delo

**Mentorica:** docentka dr. Maja Bučar

**Somentor:** redni prof. dr. Bogomil Ferfila

Ljubljana, 2006

# KAZALO

1. UVOD	1
2. HIPOTEZE IN METODOLOŠKA IZHODIŠČA	4
2.1. HIPOTEZE	4
2.2. METODOLOGIJA	5
2.2.1. PREDMET IN CILJ ANALIZE	5
2.2.2. UPORABLJENI PRISTOPI	5
2.3. POTEK NALOGE	6
3. OPREDELITEV IN UMESTITEV NADZORA KONCENTRACIJ PODJETIJ V ŠIRŠI KONTEKST	9
3.1. MEDNARODNO POSLOVANJE IN PORAST MEDNARODNE TRGOVINE	10
3.1.1. MONOPOL IN KONCENTRACIJE Z VIDIKA EKONOMSKIH TEORIJ	11
3.1.2. VLOGA VEČNACIONALNIH PODJETIJ PRI NASTAJANJU MEDNARODNE GOSPODARSKE UREDITVE	14
3.2. MEDNARODNE KONCENTRACIJE	15
3.3. KONKURENČNO PRAVO	17
3.3.1. DEFINICIJA IN OPREDELITEV KONKURENČNEGA PRAVA	18
3.3.2. PRESOJA KONCENTRACIJ	18
3.4. TEHNOLOŠKI RAZVOJ IN OBLIKOVANJE NOVIH PRAVIL	19
3.5. NEKONSISTENTNO UVELJAVLJANJE NACIONALNEGA PRAVA	21
3.5.1. MOŽNOSTI UREJANJA MEDNARODNIH KONCENTRACIJ ZNOTRAJ NACIONALNIH UREDITEV – NAČELO UČINKA	21
3.5.2. POSLEDICE NEUČINKOVITOSTI NAČELA UČINKA KOT INSTITUCIONALNE PODLAGE ZA DELOVANJE MEDNARODNEGA KONKURENČNEGA PRAVA	22
3.5.2.1. <i>Asimetrija moči med državami</i>	23
3.5.2.2. <i>Politični spori</i>	24
3.5.2.3. <i>Neučinkovitost postopka – strošek države</i>	26
3.5.2.4. <i>Povečani transakcijski stroški – strošek podjetij</i>	27
3.6. ALI ZARADI GLOBALIZACIJE GOSPODARSTVA DRŽAVE RESNIČNO POTREBUJEJO MEDNARODNI SISTEM ZA NADZOR KONCENTRACIJ?	28
4. SISTEM ZA NADZOR KONCENTRACIJ V ZDA IN EU	30
4.1. UREDITEV V ZDA	30
4.1.1. ZGODOVINSKI RAZVOJ PROTIMONOPOLNE ZAKONODAJE IN TRENDI KONCENTRACIJ	30
4.1.1.1. <i>Vzroki za nastanek protimonopolne zakonodaje – Shermanov zakon</i>	31
4.1.1.2. <i>Začetki združevanja – nova protimonopolna zakonodaja</i>	31
4.1.2. PREGLED INSTITUCIONALNE UREDITVE	33
4.2. UREDITEV V EU	34
4.2.1. PREVZEMNA ZAKONODAJA V EU	34
4.2.2. SISTEM IN ORGANI	37
4.2.2.1. <i>Vloga Evropske komisije</i>	38
4.2.2.2. <i>Aktualne reforme in evropska konkurenčna mreža (The European Competition Network)</i>	38

4.3.	GLAVNE RAZLIKE MED SISTEMOMA – PRIMERJAVA	40
4.4.	UREDITVE V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH	43
4.5.	TEŽAVE IN NAČRTOVANE SPREMEMBE	44
5.	MEDNARODNE OBLIKE SODELOVANJA NA PODROČJU NADZORA KONCENTRACIJ	46
5.1.	BILATERALNO IN REGIONALNO SODELOVANJE	47
5.1.1.	OBVEŠČANJE IN POSVETOVANJE	48
5.1.1.	NEGATIVNA IN POZITIVNA ZAVEZA	50
5.1.2.	SKLEPANJE BILATERALNIH SPORAZUMOV	51
5.2.	MULTILATERALNO SODELOVANJE	54
5.2.1.	WTO KOT NOSILKA MEDNARODNEGA TRGOVINSKEGA REDA	56
5.2.2.	POMEN PREDLOGA IZ DOHE ZA MEDNARODNE KONCENTRACIJE – ZA IN PROTI	59
5.3.	PERSPEKTIVA DOSEDANJIH MULTILATERALNIH OBLIK SODELOVANJA	62
6.	MEDNARODNA MREŽA ZA KONKURENCO – ICN (INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK)	64
6.1.	USTANOVITEV	64
6.1.1.	GLOBAL COMPETITION FORUM IN ICPAC POROČILO	64
6.1.2.	OBLIKOVANJE ICN	66
6.2.	DELOVANJE MREŽE - ORGANIZACIJSKA STRUKTURA	67
6.2.1.	STATUS IN SESTAVA	67
6.2.2.	ORGANIZACIJA	68
6.3.	AMBICIJE IN CILJI ICN	68
6.4.	ANALIZA DELOVANJA ICN	71
6.4.1.	PRISTOP UPRAVLJANJA	71
6.4.2.	POSLEDICE DELOVANJA ICN	72
7.	ANALIZA RAZVOJNE POTI MEDNARODNEGA SISTEMA ZA NADZOR KONCENTRACIJ	74
7.1.	VPRAŠANJE SISTEMA IN INSTITUCIJ	74
7.1.1.	VEČNIVOJSKI SISTEM INSTITUCIJ IN MREŽNI PRISTOP UPRAVLJANJA	76
7.1.2.	OMEJITVE IN PREDNOSTI MREŽNEGA PRISTOPA	77
7.2.	NEOBVEZUJOČ ALI ZAVEZUJOČ PRISTOP?	77
7.3.	MEDNARODNI SISTEM ZA NAZOR KONCENTRACIJ MED CENTRALIZMOM IN DECENTRALIZMOM	79
7.4.	ANALIZA IZPOLNJEVANJA SISTEMSKIH ZAHTEV REŠITVE ICN	81
7.5.	PRIMERJAVA ICN IN WTO	84
7.5.1.	PRIMERJAVA CILJEV	84
7.5.2.	PRIMERJAVA POSLEDIC	85
7.6.	MED WTO IN ICN – PO KATERI POTI NAPREJ?	86
8.	ZAKLJUČEK	88
9.	LITERATURA	93

10. PRILOGE	I
PRILOGA A: PREPOVED KONCENTRACIJ	I
PRILOGA B: BILATERALNO SODELOVANJE	II
PRILOGA C: ORGANIZACIJSKA STRUKTURA ICN	IV

## SEZNAM KRATIC

**DČ** – Država članica

**ECJ** – Sodišče Evropskih skupnosti (*European Court of Justice*)

**EK** – Evropska komisija (*EC, European Commission*)

**EU** – Evropska unija (*EU, European Union*)

**FTC** – Zvezna trgovinska komisija (*Federal Trade Commission*)

**GATT** – Splošni sporazum o carinah in trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

**GCI** – Globalna iniciativa za konkurenco (*Global Competition Initiative*)

**HSR zakon** – Zakon o izpopolnitvi protimonopolne zakonodaje (*Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act*)

**ICN** – Mednarodna mreža za konkurenco (*International Competition Network*)

**ITO** – Mednarodna trgovinska organizacija (*International Trade Organisation*)

**OECD** – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (*Organisation for Economic Co-operation and Development*)

**OZN** – Organizacija združenih narodov (*UN, United Nations*)

**TNI** – Tuje neposredne investicije

**UNCTAD** – Konferenca Združenih narodov za razvoj in trgovino (*United Nations Conference on Trade and Development*)

**US DoJ** – Protimonopolni oddelek pri Ministrstvu za pravosodje ZDA (*US Department of Justice, Antitrust Division*)

**UVK** – Urad za varstvo konkurence

**WTO** – Svetovna trgovinska organizacija (*World Trade Organisation*)

**ZDA** – Združene države Amerike

**ZPOmK** – Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence

## SEZNAM TABEL

<b>Tabela 1:</b> Prepovedane koncentracije s strani tujih organov .....	I
<b>Tabela 2:</b> Razvoj bilateralnih sporazumov o sodelovanju.....	II
<b>Tabela 3:</b> Sporazumi o sodelovanju med ZDA in EU; število prijavljenih primerov med 1991 in 1998.....	III
<b>Tabela 4:</b> Struktura ICN .....	IV

»Pravna znanost se poniža,  
če postane znanost nacionalnega prava.«  
(Rudolf von Jhering, v David, Grasmann, 2000: 19)

## 1. UVOD

Isti nemški pravnik je v 19. stoletju povedal tudi :»Medtem ko so se države med seboj bojevale, je trgovina odkrila in izravnala poti, ki povezujejo narode in države. Med njimi je oblikovala razmerje, v katerem se izmenjujejo dobrine in ideje.« (citirano po Matsushita, 2002: 463). Danes je ta izjava še močnejša in trdnejša, saj se nadsionalne aktivnosti razraščajó nad vsemi doslej obstoječimi mejami. Z ekonomskega vidika globalizacija podira nacionalne omejitve za vstop na trg in spreminja nekoč domače trge v globalne, kar je že v naravi gospodarstva samega. Za uspešen spopad s tem izzivom, podjetja združujejo sile in moči s svojimi konkurenti ter tako ustvarjajo velika transnacionalna podjetja. Po podatkih poznavalcev je bila v decembru 2004<sup>1</sup> vrednost sklenjenih transakcij z namenom združevanja podjetij najvišja doslej (kar za 230 milijard US\$ sklenjenih poslov (Newkerala, 2005), za leto 2005 pa napovedujejo pravo poplavo koncentracij<sup>2</sup>. K spremembam globalnega gospodarstva so veliko prispevali tudi liberalizacija gospodarstva in tehnološke spremembe – če povzamemo z besedami Eleanor Fox (2000: 17): »Trgi so prevzeli močno in osamljeno gospodarsko avtoriteto nacionalne države.«. Vendar pa naraščajoča internacionalizacija trgov ne sovpada z ustrežno internacionalizacijo konkurenčne politike.

---

<sup>1</sup> V zadnjem poročilu ene najuglednejših odvetniških pisarn za koncentracije odvetnik Mark Lipton pravi, da »nedavni porast koncentracijskih aktivnosti kaže na povrnitev zaupanja v gospodarstvo, saj so koncentracije v letu 2004 narasle kar za 50%, kar je največji porast od leta 1998«. Peterson iz Thompson Financial ocenjuje vrednost objavljenih koncentracij leta 2004 v ZDA na 833 milijard US\$, vrednost pa naj bi leta 2005 dosegla 1000 milijard (Times of Oman, 2005).

<sup>2</sup> Terminološko pojasnilo: zaradi različnih gospodarskih in pravnih sistemov, pojmi s področja kapitalskega in strateškega povezovanja niso vedno natančno prevedljivi. Slovenski Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOMK) uporablja skupni termin *koncentracija podjetij* (po ameriškem pravu so to *mergers & acquisitions*), kjer kot koncentracije opredeljuje tri različne položaje: združitev dveh ali več predhodno neodvisnih podjetij; pridobitev neposrednega ali posrednega nadzora; ustanovitev skupnega podjetja s statusom samostojnega gospodarskega subjekta z daljšim trajanjem (t. i. *full functioning joint venture*). Pojem koncentracija (*concentration*) uporablja tudi terminologija Evropske unije. Tako bom v nalogi ta termin uporabljala za označevanje spremembe strukture podjetja, kjer je poudarek na združevanju (kapitalske, lastninske in statusne spremembe v sodelujočih podjetjih) kot takem, ne pa na vrsti in obliki združevanja.

Masovni val mednarodnih koncentracij je sredi prejšnjega desetletja tako povzročil intenzivne teoretske in politične razprave. Trendu internacionalizacije konkurence s povezovanjem podjetij morajo namreč slediti tudi državni organi, pristojni za nadzor konkurence in preprečevanje monopola – sicer bo nacionalno pravo še naprej tisto, ki bo urejalo mednarodno gospodarstvo. Nadzor koncentracij kot del konkurenčnega prava je namreč še vedno v domeni državnih organov. Le-ti spoznavajo, da sprejete odločitve že dolgo nimajo več učinka samo znotraj njihovega ozemlja, vse težja pa postaja tudi določljivost meja glede pristojnosti odločanja. S porastom števila koncentracij podjetij narašča tudi število držav s konkurenčno zakonodajo. V odsotnosti mehanizma za koordinacijo postopka pri večnacionalnih transakcijah<sup>3</sup> to udeleženi strankam povzroča nepotrebno breme, povečuje možnost sprejemanja neusklajenih odločitev in s tem zvišuje možnost za nastanek konfliktov med državami. Sistemi za nadzor koncentracij<sup>4</sup> se med seboj namreč razlikujejo po cilju zakona, organizacijski obliki in različnih prioritetah pri njegovem izvajanju. Prav zato se tradicionalno nacionalna domena pomika na višjo raven – bodisi na bilateralno bodisi multilateralno. Ohranjanje dosedanjega stanja – ko je bilo urejanje teh aktivnosti stvar posamezne države – zaradi globalizacije in razvoja gospodarstva najbrž ni več mogoče. Spremembe mednarodnega sistema in pravil so potrebne že zgolj zaradi samega razvoja prava koncentracij, ki v zadnjih letih dosega čedalje večje razsežnosti. EU je leta 1990 praznovala prvo obletnico obstoja uredbe za nadzor koncentracij. ZDA so istega leta imele za seboj že desetletno prakso permisivnega izvajanja nadzora koncentracij; takrat ko večina držav o takšnem nadzoru sploh še ni resno razmišljala. Že pet let kasneje je tovrstne zakone uvedlo 25-30 držav (Rowley 2001), njihovo število pa se še danes povečuje. Tudi zato je potrebno oblikovati mehanizme sodelovanja med državami in pa medsebojno uskladiti izvajanje pravil (Pons, 2002).

V takšnih razmerah je svetovna javnost večkrat predlagala oblikovanje različnih institucij za mednarodni nadzor koncentracij. Ideja o ustanovitvi nadnacionalne institucije za nadzor koncentracij ni nova, saj je imel predlog za ustanovitev ITO (*International Trade Organisation*), zapisan v Havanski listini, že leta 1948 ambicijo

---

<sup>3</sup> Pri tem gre za večnacionalno transakcijo vsakič, ko je njen vpliv prisoten v več kot 1 državi; to pa je ob globalizaciji vse pogostejše, oziroma je to že skoraj pravilo.

<sup>4</sup> V nalogi se konkurenčno-pravnim ureditvam posvečamo le toliko, kolikor se navezujejo na mednarodno ureditev koncentracij. Poudarek je predvsem na razlikah med sistemi in razlogi za njihov nastanek, možnimi načini približevanja in odpravljanja teh razlik; to nam pomaga pri sprejemanju mnenja in odločitev glede določenih predlogov za sodelovanje.



uvesti nadnacionalno urejanje tako javnih, trgovinskih (realizacija v GATT-u), kot tudi zasebnih konkurenčnih omejevanj. Do ratifikacije predloga ni prišlo, sčasoma pa so ga popolnoma opustili. Sledilo je še nekaj poskusov oblikovanja sistema, resnejši predlogi pa so se pojavili predvsem v zadnjih nekaj letih. Le-ti so med seboj precej kontradiktorni, vsi pa želijo doseči učinkovitost. Še naprej ostaja odprto vprašanje, katera pot je za to najprimernejša. Prav na to bomo skušali odgovoriti v tej nalogi – najprej bomo predstavili glavne hipoteze, zatem pa še potek in namen posameznih poglavij.

## 2. HIPOTEZE IN METODOLOŠKA IZHODIŠČA

### 2.1. HIPOTEZE

V nalogi gre predvsem za preučevanje novih oblik mednarodnega sodelovanja na področju gospodarskih koncentracij, torej bomo postavili tri temeljne hipoteze.

- HIPOTEZA 1: *Zaradi globalizacije gospodarstva tudi države potrebujejo mednarodni sistem za nadzor koncentracij.*

Ta hipoteza bo služila predvsem preverjanju vzročno-posledične vezi med čedalje večjo potrebo po usklajenem ravnanju državnih organov glede urejanja konkurence in koncentracij ter nastankom novih oziroma nadgradnjo že obstoječih institucij na mednarodnem nivoju, ki takšno usklajeno ravnanje omogočajo in olajšujejo. Pomagala bo tudi pri razumevanju neučinkovitosti sistemov ob ohranitvi trenutnega stanja.

- HIPOTEZA 2: *Trenutne mednarodne oblike sodelovanja so neuspešne pri zagotavljanju učinkovitega nadzora mednarodnih koncentracij.*

Hipotezo bomo uporabili pri pregledu trenutnih oblik mednarodnega sodelovanja na področju koncentracij – tako bilateralnih kot tudi multilateralnih sodelovanj – pa tudi pri oceni urejanja tematike znotraj mednarodnih organizacij (predvsem WTO in OZN). Želimo se prepričati, če se stare oblike bilateralnih in multilateralnih oblik sodelovanja med državami res umikajo novim, ali pa morda ohranjajo svojo vlogo in učinkovito služijo namenu.

- HIPOTEZA 3: *Novoustanovljena mreža ICN je primerna oblika sporazuma za uspešno in učinkovito delovanje mednarodnega sistema za nadzor koncentracij.*

Ob pojasnjevanju in utemeljevanju namena in smisla ustanovitve nove mednarodne mreže ICN – njenih prednosti in slabosti, bomo preverili, ali v resnici ponuja najboljšo alternativo trenutno obstoječim institucijam.

## **2.2. METODOLOGIJA**

### **2.2.1. Predmet in cilj analize**

Zgoraj postavljene hipoteze bodo v nalogi pomoč in vodilo na poti do končnih ugotovitev in zaključkov. Želja in cilj naloge je najprej potrditi pomembnost in potrebnost mednarodnega sistema. Nato pa bomo izmed vseh ponujenih rešitev skušali izbrati tisto, katera vsebuje največ pozitivnih dejavnikov in je zato (trenutno) najboljša izbira.

### **2.2.2. Uporabljeni pristopi**

Postavljene hipoteze bomo preverjali z naslednjimi metodami:

- ilustracija in kvalitativna analiza ter interpretacija vsebine sekundarnih virov (predvsem člankov, strokovnih študij in poročil ter priporočil teoretikov kot tudi posameznih mednarodnih organizacij)

Analiza bo na začetku zgodovinsko razvojna, potem pa primerjalna – ko bomo govorili o različnih predlaganih rešitvah in konceptih.

- analiza in interpretacija primarnih virov (predvsem Pogodba o Evropski uniji, dokumenti Evropske komisije in Evropskega sveta, poročila UNCTAD in drugih organizacij; predlogi zakonov in pravilnikov, programi razvoja, predlogi institucionalne organizacije idr.)

Interpretacija teh virov bo predvsem funkcionalna in primerjalna, zaradi same narave objekta preučevanja pa tudi zgodovinska.

- analiza konkretnih primerov ter primerjava značilnosti prakse v različnih sistemih in državah

Tako bomo s historično metodo ilustracije prikazali nekatere konkretne primere in njihov pomen za sedanji razvoj dogodkov.

- opisna metoda (opisovanje predlaganih reform v okviru novoustanovljene mreže ICN. Seveda bomo metodo nadgradili z analizo vzročno-posledičnih povezav med spremembami v gospodarstvu in temi rešitvami)

### 2.3. POTEK NALOGE

Naloga se bomo lotili s pregledom povezave med konkurenčnim pravom in mednarodnimi koncentracijami; poseben poudarek bo na iskanju razlogov za neučinkovitost sistema za nadzor mednarodnih koncentracij ob nespremenjenih razmerah. Analizirali bomo dejansko stanje in poskušali ugotoviti, kateri so glavni razlogi in dejavniki, da enotnega mednarodnega sistema niso oblikovali že prej ter katere so največje ovire na poti njegovega oblikovanja. Pri pojasnjevanju se ne moremo izogniti globalizaciji in izzivom, s katerimi se soočajo države, ko oblikujejo zakonodajo. Koncentracije so eden od tistih faktorjev, ki proces globalizacije še pospešujejo, zato bomo pojasnili tudi njuno medsebojno povezanost.

Nekatere države (najbolj očitno prav ZDA) so prostor za uporabo domačega prava razširile na dejanja, storjena izven njenih meja. Na ta način so želele reševati težave glede nadzora koncentracij. Takšno ravnanje je simbolni dokaz tega, da izvajanje konkurenčne zakonodaje posameznih držav v današnjem času ne zadostuje mednarodnim potrebam. Še več, ustvarja namreč čedalje globlji razmak med mednarodno naravo gospodarskih aktivnosti in izoliranostjo posameznih pravnih ureditev. Porast konkurenčne zakonodaje in neobstoje mednarodnih koordinacijskih sporazumov med državami povzročajo vrsto težav in neučinkovitosti. Do teh med drugim prihaja tudi zaradi različnih pravnih izhodišč.

V naslednjem poglavju bomo prav zato na kratko podali pregled ureditev sistema za nadzor koncentracij na dveh območjih, ZDA in EU, ki imata najrazvitejše gospodarstvo, in kjer je največji odstotek sedežev vseh podjetij. Ob splošnem pregledu obeh sistemov nam bodo bolj jasni konkretni problemi, s katerimi se tako podjetja - kot tudi države - soočajo. Nakazana bodo tudi nekatera ključna področja, kjer so reforme najbolj potrebne. Z le-timi sta ZDA in EU že začeli in sta morda prav zato nekakšna *trendsetterja* na tem področju. Tudi zato sta pomembni za iskanje novih rešitev v prihodnosti. Prav gotovo drži tudi to, da brez sodelovanja obeh ni mogoče oblikovati nobenega mednarodnega sistema. Obe ponujata svoj model - in prav poznavanje ozadja nam bo olajšalo oceno predlogov, saj bomo lahko identificirali podobnosti ter razlike - njihov obseg bo pokazal, koliko dela ima pravzaprav nov mednarodni režim.

Poglavje 5 je namenjeno mednarodnim oblikam sodelovanja na področju koncentracij ter analizi enega izmed resnejših predlogov na tem nivoju, to je rešitvi znotraj WTO. Z namenom odprave težav je bila – še posebej v 80. letih – sklenjena vrsta bilateralnih sporazumov o priglasitvah in konzultaciji med državami, vendar večina teh sporazumov ne ureja celotnega področja nadzora koncentracij. Prav tako zavračajo sklepanje obsežnejših sporazumov, neindustrializirane države pa po večini pri sklepanju le-teh sploh niso sodelovale (Jenny, 2002). Tako je sredi 90. – ob porastu mednarodnih koncentracij in čedalje večji globalizaciji konkurence – EU na multilateralni ravni oživila idejo o mednarodnem konkurenčnem sistemu, ki ne bi urejal zgolj omejevalnih ravnanj in ukrepov držav, pač pa bi imel tudi možnost preprečiti omejevalna ravnanja zasebnih subjektov. WTO se je zdel primeren prostor za uresničitev takšne ideje. V tem sklopu bomo zato razčlenili kompleksno varovalno vlogo te organizacije, njene trenutne dejavnosti in njeno potencialno vlogo na področju prava koncentracij v prihodnosti. Vsekakor je tej organizaciji in z njo povezanimi sporazumi (GATT, GATS, TRIPS) uspelo najti institucionalno in organizacijsko strukturo, na katero države z nacionalne ravni prenašajo svoje pristojnosti s področja trgovinske politike. Vprašanje pa je, koliko je organizacija pripravljena na uvedbo učinkovitejšega nadzora nad konkurenčno politiko posameznih držav, saj se je prav ta tema že pokazala kot nadvse kontroverzna in občutljiva točka pogajanj, ki zahteva vedno nove diskusije in rešitve. Poleg argumentov za mednarodni razvoj politike koncentracij bomo v tem poglavju poskušali identificirati tudi dejavnike, pomembne pri oblikovanju (časovnem, oblikovnem in vsebinskem) takšne reforme.

Znotraj različnih možnosti za sodelovanje, ki se ponujajo na mednarodni ravni, bi bil minimalni odgovor na trenutne zahteve sodelovanje med državami na procesni ravni, maksimalni pa oblikovanje mednarodnega zakonika konkurenčnega prava; le-ta bi uvedel svoje mehanizme in organe za reševanje sporov. Realnost pa navadno odstopa od zastavljenih idealov, torej bomo poskušali poiskati najboljšo srednjo pot. Preverili bomo, v kolikšni meri predlog multilateralnega okvira za nadzor koncentracij znotraj mednarodne mreže ICN ustreza tem merilom. ICN je namreč posebna neformalna zveza (mednarodna mreža za konkurenco), ki s svojo organizacijsko strukturo in programskim delom stremi k optimalnim rezultatom na področju nadzora koncentracij. Temu pregledu bo torej posvečeno šesto poglavje.

V zadnjem vsebinskem poglavju bomo analizirali razvojno pot mednarodnega sistema za nadzor koncentracij. Pretehtali bomo dva načina, preko katerih lahko dosežemo mednarodni red. Prva ponujena možnost je transformacija domačih konkurenčnih pravil in institucij ob mednarodno soodvisni dinamiki, druga pa oblikovanje mednarodnih pravil in postopkov za države, ki skupno upravljajo in nadzorujejo mednarodne posle in urejajo mednarodne konflikte. Tak sistem tako vsebuje tako konvergenco nacionalnih sistemov kot tudi mednarodno sodelovanje. Hkrati je potrebno določiti obseg (de)centraliziranosti takšnega sistema. Na tehtnico bomo dali še obe rešitvi, WTO in ICN. Poskušali bomo ugotoviti, zakaj je prizadevanje za uveljavitev ene ali druge tisto, kar bo resnično zadostilo sedanjim potrebam gospodarstva in držav. Radi bi namreč izvedeli, katera je primernejša za oblikovanje mednarodnega sistema za nadzor koncentracij.

### 3. OPREDELITEV IN UMESTITEV NADZORA KONCENTRACIJ PODJETIJ V ŠIRŠI KONTEKST

V nalogi govorimo o poslovnih aktivnostih, organiziranih in izvedenih preko nacionalnih meja, ki jih lahko definiramo kot mednarodno poslovanje (Balaam, Veseth, 1996: 4), njihovo čedalje večjo soodvisnost pa lahko opišemo z besedo globalizacija. Podjetja industrializiranih držav namreč več kot 50% svoje proizvodnje prodajo na tujih trgih (Svetličič in Singer, 1996: 19). Ko govorimo o globalizaciji<sup>5</sup>, mislimo na vključevanje gospodarstev v mednarodno menjavo in v mednarodno delitev dela – torej na proces mednarodne integracije, ki traja že stoletja<sup>6</sup> in se v različnih časovnih obdobjih odvija z različno intenzivnostjo. Če nekoliko poenostavimo – geografske meje izgubljajo svojo pomembnost za razmerje med vzrokom in posledico. To drži, *inter alia*, za ekonomske, družbene, kulturne in politične odnose<sup>7</sup>. Ne samo, da procesi na teh področjih potekajo drugače, pač pa se discipline med seboj čedalje bolj povezujejo in je tako včasih težko ločiti konec ene in začetek druge stroke. Še posebej to velja za področje konkurenčnega prava, ki sicer ureja prvotno ekonomsko kategorijo (svobodno in neomejeno konkurenco<sup>8</sup>), sprejemanje njegovih pravil in zakonodaje pa je kljub vsemu politični proces. Stopford in Strange (1991: 203, 204) poudarjata, da celotno globalno okolje postaja pomembnejše od mnogih tradicionalnih faktorjev. V zadostni meri je namreč potrebno upoštevati široke strukturne spremembe globalnega gospodarstva ter zelo spremenjene pogoje posameznih držav, zaradi česar se danes primarni vplivi na vedenje podjetij nahajajo prav v mednarodni politični ekonomiji. In večje in hitrejše kot so te spremembe, pomembnejše postaja mednarodno poslovno okolje. Gilpin (1987: 8) *mednarodno politično ekonomijo* definira kot »študijsko

---

<sup>5</sup> Giddens jo definira kot intenzifikacijo svetovnih družbenih razmerij, Balaam in Veseth (1996: 3) pa kot naraščajočo soodvisnost svetovnega gospodarstva in ekonomskih aktivnosti; dogodki v eni državi imajo čedalje večji 'globalni' vpliv, 'globalna' podjetja prodajajo svoje izdelke na 'globalnih' trgih ter nabavljajo svoje surovine na 'globalnem' trgu virov.

<sup>6</sup> Če upoštevamo obseg imperijev Španije, Portugalske, Anglije ali Nizozemske v preteklosti in obseg njihove mednarodne menjave in investiranja, je bil to po vsebini analogen proces mednarodne integracije in globalizacije današnjemu (Balaam, Veseth, 1996: 277).

<sup>7</sup> Van Miertovo poročilo iz leta 1995 (Pons, 2002) pravi, da je imela globalizacija na konkurenco in izvajanje konkurenčne politike dvojni vpliv. Povzročila je liberalizacijo trgovine, s čimer je odstranila umetno ustvarjene ovire na trgu dobrin in storitev in tako odprla trge, sčasoma pa so se zmanjšale tudi ovire za mobilnost kapitala. Drugi dejavnik so enormne mednarodne koncentracije (tako po vrednosti transakcij, kot tudi po njihovem številu).

<sup>8</sup> *Konkurenca* je gospodarska kategorija, ki pomeni pravno zagotovljeno možnost zavestnega prilagajanja podjetij tržnim razmeram z namenom zagotovitve čim boljšega tržnega položaja ter se običajno izkazuje v dobičku in trajni navzočnosti na trgu (UVK).

področje, ki analizira probleme in vprašanja, katera nastajajo zaradi paralelnega obstoja ter dinamične interakcije 'države' in 'trga' v modernem svetu«. Tudi Svetličič in Singer (1996: 16) ugotavljata, da gospodarstvo nedvomno konvergira v smeri tržnega sistema, politični sistemi pa v smeri demokratičnega. Razlika je v načinu dosega tega cilja, saj države čedalje manj tekmujejo na področju naravnih virov. Le-ti izgubljajo svoj pomen, čedalje pomembnejša pa postaja ureditev in zakonodaja, ki omogoča njenim podjetjem in gospodarstvu večjo konkurenčnost. Prav ureditev in zakonodaja na področju nadzora koncentracij, pa je naša osrednja tema. Preden preidemo na bistvo problema je vendarle potrebno razložiti nekatere glavne značilnosti in dejavnike, ki neposredno vplivajo na njeno oblikovanje.

Mednarodni sistem konkurenčnega prava se namreč sooča s kar nekaterimi izzivi, med katerimi so najpomembnejši porast mednarodne trgovine, zvišan delež mednarodnih koncentracij, porast držav s konkurenčno zakonodajo, tehnološki razvoj in z njim povezani novi izzivi za oblikovanje konkurenčnih pravil ter nekonsistentno uveljavljanje nacionalnega prava, ki podjetjem otežuje poslovanje (Pitofsky, 1998). Vsakemu od teh izzivom bomo v nadaljevanju namenili kratko obrazložitev.

### **3.1. MEDNARODNO POSLOVANJE IN PORAST MEDNARODNE TRGOVINE**

Mednarodno poslovanje zajema *mednarodno trgovino* in *mednarodne investicije*<sup>9</sup>, kamor spadajo tudi tuje neposredne investicije (TNI; mednje uvrščamo koncentracije podjetij). Sodobni svetovni trgovinski sistem sestavljajo *International Monetary Fund* (IMF), *World Trade Organisation* (WTO), Svetovna banka (*World Bank*), UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*), OECD (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) ter druge mednarodne institucije. Hkrati pa svet še vedno sestavljajo posamezni državni sistemi, kjer vlade določajo svoja pravila. Tako se nacionalni interesi, konkurenčna politika in zakonodaja med temi državami močno razlikujejo, kar med drugim povzroča tudi napetosti med gospodarskimi

---

<sup>9</sup> V zadnjem času se TNI osredotočajo na koncentracije (domače in mednarodne), kjer so motivacije za tovrstna dejanja različne (UNCTAD, 1997: 157). Delež koncentracij v tej spremenljivki strmo narašča; če so leta 1982 imele vrednost 37 milijard \$, leta 1990 245 milijard \$, leta 1996 347 milijard \$, so leta 1999 znašale že 800 milijard \$.



partnericami. Porast sodobne trgovine nekako v veliki meri sovпада prav z nastankom modernih nacionalnih držav in s tem povezanimi državnimi mejami. Jasno priznavanje in odobravanje vzajemnih koristi proste trgovine je zagotovilo zadostno zanimanje nacionalnih držav za iskanje večjih priložnosti na tujih trgih. In čeprav TNI niso nov pojav, se je njihov obseg močno povečeval od 80. let dalje, ko so TNI rasle bolj hitro kot katerikoli trgovinski ali svetovni proizvod (UNCTAD, 1997: 157). Seveda je ob takšnem iskanju vzajemnih koristi prišlo tudi do razvoja in porasta sklepanja zavezništev ter regionalnih integracij. Sčasoma so te države skušale trgovanje olajšati z ustvarjanjem primerne poslovnega in investicijskega okolja znotraj svojih meja; ne zgolj zaradi politične in strateške nujnosti, pač pa zaradi želje po pridobitvi tujega kapitala in investicij, pogosto v tekmi z ostalimi državami. Temu namenu so služili tudi ukrepi privatizacije, liberalizacije in deregulacije trgov, ki so jih države začele izvajati v povečanem obsegu.

### **3.1.1. Monopol in koncentracije z vidika ekonomskih teorij**

V 90. letih prejšnjega stoletja je tako čutili močan vpliv pospešenega trenda liberalizacije<sup>10</sup> in deregulacije gospodarstva. Z internacionalizacijo trgov se je razširil tudi manevrski prostor podjetij zunaj njihovih meja. S tem se je povečal pritisk konkurence na domača podjetja in ogrozil njihov prevladujoč položaj na trgu. Podjetja so se tako prisiljena širiti (torej ustvarjati koncentracije) in na ta način uspešno konkurirati na razširjenem trgu (Longworth, 2000: 388). Sklepanje koncentracij na mednarodni ravni ponavadi povzroči zmanjšano konkurenco znotraj panoge, kar lahko na določenih stopnjah škoduje konkurenčni strukturi in omogoči monopolno oblast preživelemu podjetju. Monopol pa škoduje potrošnikom, ki tako plačujejo višjo ceno kot v konkurenčnem okolju. Podjetja se za sklepanje koncentracij odločajo iz različnih razlogov, katera v grobem razdelimo na organizacijsko rast, sinergijo, diverzifikacijo, predrznost in aroganco managementa ter izboljšavo vodenja podjetja (Gaughan, 1999: 116).

Pojem *monopol* pomeni, da je celotna ponudba določenega blaga ali storitve v enih rokah, vendar lahko o monopolu govorimo že, ko ima neka družba *prevladujoč položaj na trgu*. Slovenski Zakon o varstvu konkurence (ZVK) s prevladujočim položajem na

---

<sup>10</sup> Primeri liberalizacije trgovine vključujejo sklep dosežen na urugvajskih krogih pogajanj in ustanovitev skupnega trga EU. Še več, UNCTAD (2000: 146) poroča, da je bilo v obdobju 1991-1999 v več kot 100 državah izvedenih skoraj 1000 regulatornih sprememb, ki urejajo TNI.

trgu misli na položaj, ko prevladujoč položaj na trgu uživa podjetje, ki je pri svojem ravnanju na trgu v precejšnji meri neodvisno od konkurentov, odjemalcev in končnih kupcev. Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK) določa, da podjetje uživa prevladujoč položaj, če je njegov delež prodaje ali nakupa blaga ali storitev v Republiki Sloveniji večji od 40%<sup>11</sup>. Prevladujoč položaj lahko uživa dvoje ali več podjetij skupaj. Druga oblika konkurence, ko v neki panogi konkurira le nekaj ponudnikov, se imenuje *oligopol*. Pomembno je poudariti, da monopol določa ceno sam, v polipolu pa ceno določa konkurenca. Prav zato, da moč gospodarskih družb (podjetij) ne bi postala prevelika in tako omejila konkurence, država uveljavlja svoj vpliv z regulacijo. Intervencija države je prav tako pomembna v obdobjih, ko pride do velike rasti podjetij in ko konkurenca sama ni več sposobna učinkovito uravnavati gospodarstva. V takih trenutkih je oblikovanje tovrstne regulacije nujno tudi z ekonomskega vidika. Poleg ekonomskega razloga je tu seveda vedno prisoten še politični, saj država ne želi, da bi podjetja prišla do monopolne moči in s tem prehod njihovega ekonomskega vpliva v politične sfere.

S povezovanjem na ta način nastane nekakšen globalni trg, industrija, ki jo Porter (1986: 3) definira kot »panogo, v kateri je konkurenčni položaj podjetja v eni državi močno odvisen od njegovega položaja v drugi državi in obratno«. S tem se zabrišejo nekoč jasno definirane meje pristojnosti države glede regulacije poslovnih aktivnosti. Naloga države in njenih organov je namreč določiti morebitne konkurenci škodljive posledice takšnih povezav. S povečanjem trgov se poveča tudi število konkurentov na trgu, kjer pa lahko na globalni ravni pride do prevlade. To bi bilo še posebej problematično ob globalizaciji trgov, kjer nadaljnja liberalizacija ne bi bila več možna, ne bi bilo več tujih konkurentov, obstajalo bi tudi manj ovir za vstop na trg<sup>12</sup>. Prav to Budzinski (2002) navaja kot argument v prid oblikovanju mednarodne konkurenčne politike, ki bi takšne neželene in škodljive učinke lahko uspešno preprečila (več o možnostih v nadaljevanju naloge). Zakonski temelji, ki urejajo stopnjo državnega nadzora, so lahko pomemben dejavnik poslovanja, hkrati pa posredno odločajo o delovanju in uspešnosti podjetja. Logična posledica *koncentracij* (več o koncentracijah

---

<sup>11</sup> Tržni delež je pomembno, ne pa tudi edino merilo za ugotavljanje prevladujočega položaja na trgu. Pri ugotavljanju prevladujočega položaja se upošteva tudi stopnja konkurence na trgu, možnosti financiranja, možnosti za nakup in prodajo, ovire pri vstopu na trg ipd. Prevladujoč položaj na trgu sam po sebi ni prepovedan, pač pa so prepovedane njegove zlorabe (neupravičeno zviševanje ali zniževanje cen, diskriminacija odjemalcev in drugih pogodbenih partnerjev, dodatna pogojevanja ipd.).

<sup>12</sup> Takšna primera sta npr. Boeing-Airbus in Microsoft (več v nadaljevanju).

v točki 3.3.) podjetij je namreč zmanjševanje konkurence na trgu in povečanje tržnih deležev določenega podjetja. Prav zaradi zmanjševanja konkurence tovrstne povezave država omejuje z zakoni in izvaja nadzor nad stopnjo koncentracije na določenem trgu. Način izvajanja nadzora pa je odvisen od njene splošne politične usmeritve in vrednot, saj tudi tu obstaja teoretski pluralizem.

V uvodu v tretje poglavje smo omenjali mednarodno politično ekonomijo kot del mednarodnih odnosov, ki analizira delovanje svetovnega kapitalizma (Pettman, 1996: 9). Že tam smo videli, da ni ene same teoretske osnove, iz katere bi izhajali. Klasifikacija Jacksona in Sørensen (1999: 181-188) postavlja tri kategorije odnosov: odnos med politično in ekonomsko sfero, glavne akterje, naravo sistema in ekonomske cilje. Glavne teorije se ločijo prav glede na lastnosti teh kategorij.

Ena izmed teorij mednarodne politične ekonomije je ekonomski realizem, ki v odnosu med politično in ekonomsko sfero prvo smatra za odločilno, države pa so glavni akterji. Odnosi med njimi so zaradi delovanja v sistemu z ničelno vsoto (*zero-sum game*) večinoma konfliktni. Glavni ekonomski cilj je povečevanje moči države. Ta teorija tako ekonomske funkcije podreja izgradnji močne države, kjer je gospodarstvo zgolj politično orodje za uresničevanje nacionalnih interesov. Prav zato so gospodarska vprašanja podrejena političnim (Frieden, Lake, 1995: 12). Nacionalni interesi so med seboj pogosto nasprotujoči in jih je tako po večini mogoče uresničevati le na škodo ostalih držav. Ključno vprašanje analiz znotraj te teorije je tako odnos med posameznim gospodarskim sistemom in širšim sistemom kot celoto (Jones, 1995: 31).

Druga teorija je ekonomski liberalizem, ki gospodarsko sfero dojema kot avtonomno, v kateri so posamezniki in podjetja pomembnejši akterji. Sistem deluje kot igra s pozitivno vsoto (*positive-sum game*), saj akterji med seboj sodelujejo. Glavni gospodarski cilj je zagotavljanje čim večje splošne blaginje. Države po tej teoriji politiko oblikujejo s sodelovanjem in prizadevanjem za oblikovanje pravil urejanja na mednarodnem nivoju (Frieden, Lake, 1995: 11). Kolikšen vpliv naj bi pri regulaciji trga imela država – glede tega so mnenja znotraj teorije deljena. Nekateri zagovarjajo klasični *laissez-faire* liberalizem, spet drugi reformni liberalizem. Prvi zagovarjajo čim manjši vpliv države, drugi ji pri vodenju gospodarske politike priznavajo aktivno vlogo. Vsem pa je skupna povezava sistema tržnega gospodarstva z liberalno demokratično

politično ureditvijo (Jones, 1995: 20). Ob tem pregledu poudarjamo, da skoraj vsa literatura o koncentracijah temelji na osnovah ekonomskega liberalizma.

Tretja teorija je marksizem, kjer so glavni akterji družbeni razredi, sistem pa deluje z ničelno vsoto. Odnosi so pretežno konfliktni, glavni gospodarski cilji so uresničevanje razrednih interesov. V takšnem sistemu države niso avtonomne, saj delujejo pod vplivom vladajočih razredov (Jackson, Sørensen, 1999: 185).

Poleg teh klasični teorij se razvijajo tudi postmoderne teorije, ki ne temeljijo na skupnih domnevah klasičnih teorij. Te teorije zavračajo ideje o zgolj enem pravilnem odgovoru (Pettman, 1996: 80). Kot glavne akterje opredeljujejo različne družbene skupine, ki se borijo za demarginalizacijo.

### **3.1.2. Vloga večnacionalnih podjetij pri nastajanju mednarodne gospodarske ureditve**

20. stoletje je prineslo nastanek številnih mednarodnih in nadnacionalnih institucij, vendar je ostala suverena država še vedno primarni akter mednarodnega političnega sistema. V tem sistemu še vedno veljata načelo teritorialnosti (nihče ne sme posegati v notranje zadeve države, če tega pooblastila ne podeli država sama) in načelo suverenosti. Od konca 20. stoletja dalje pa se je razmerje moči med državo in velikimi večnacionalnimi družbami (v nadaljevanju tudi multinacionalke) močno prevesilo v prid slednjih. Eden pomembnejših elementov t.i. nove teorije mednarodne trgovine je prav vloga *multinacionalk*<sup>13</sup> kot aktivnih udeleženk pri oblikovanju trgov zunaj njihove izvorne države. Njihov nastanek je logična posledica rasti in razvoja nacionalnih družb; govorimo o izgubljanju nacionalnega obeležja izvorne matične države, transnacionalne operacije pa postanejo vsakodnevna praksa. Od približno 7.000 delujočih multinacionalk v letu 1970, je bila nekaj več kot polovica omejenih zgolj na dve državi, to je ZDA in VB. Do leta 1986 je obstajalo že 37.000 multinacionalk; ZDA, Nemčija,

---

<sup>13</sup> Za multinacionalke, predvsem zaradi različne interpretacije in uporabe besede 'večnacionalno (multinacionalno)', ni splošno sprejete definicije. Na splošno pa teoretiki in OZN ter OECD definirajo multinacionalke na način, ki odraža njihovo zaskrbljenost o vplivu le-teh na svetovno trgovino in investicijsko okolje. OZN jih obravnava kot 'transnacionalne korporacije', ki so »podjetja, ki imajo v lasti ali nadzoru produkcijske ali storitvene zmogljivosti izven države sedeža (UN, 1973: 23). Poudarek je torej na lastništvu, nadzoru in večnacionalnosti njihove proizvodnje, ob centralnem nadzoru poslovanja iz domače države. Dicken (1992: 47) uporablja pojem 'transnacionalna korporacija', ker je bolj »splošen, manj omejujoč pojem« in ga definira glede na kriterij lastništva, torej količino nadzora, ki ga ima multinacionalka nad svojim premoženjem in aktivnostmi v vsaj še dveh državah poleg države izvora.

Japonska in Švica so bila območja delovanja za manj kot polovico od njih (Fahy, 1998: 122).

Večnacionalna podjetja so glavne sile razvoja mednarodnega poslovanja; njihova moč, vpliv in dinamika pa rastejo zaradi samega tehnološkega napredka (Jain, 2003: 3). Po naravni poti so postale daleč najpomembnejši akter svetovnega gospodarstva in oblikovanja mednarodnih ekonomskih odnosov. Po World Investment Report (2000: 9) med 50.000 in 63.000 multinacionalk (s podružnicami to znaša 690.000 enot) obvladuje 65-70 % svetovne trgovine<sup>14</sup>. Prav zato le-te razpolagajo z izredno tržno, finančno in politično močjo. S to svojo novo vlogo ožijo prostor delovanja države – le-tej tako ostanejo predvsem tehnična in administrativna opravila zaščite zasebne lastnine, vzpostavitve mednarodnih standardov, reguliranja mednarodne trgovine in investicij ter izgradnje medvladnih institucij. Multinacionalke uživajo namreč visoko stopnjo avtonomije in imajo velik vpliv na oblikovanje javne politike (Hoós, 2000: 210).

### **3.2. MEDNARODNE KONCENTRACIJE**

Koncentracije podjetij so skokovito porasle v 90. letih prejšnjega stoletja. UNCTAD poroča o skoku vrednosti čezmejnih koncentracij z manj kot 100 milijard \$ v poznih 80. na 720 milijard \$ leta 1999. Pretežni delež k rasti<sup>15</sup> mednarodne produkcije so prispevale prav čezmejne koncentracije. Leta 1999 so kapitalske združitve predstavljale že 8% svetovnega BDP, leta 1980 pa le 0.3% (UN, 2000: xiv). Mnogi kot pomemben razlog za njihov razmah navajajo ekonomsko integracijo (UNCTAD, 2000: 13).

#### Trend mednarodnih koncentracij v sodobnem gospodarstvu

V zgodovini se je pojavilo več obdobj izrazitega povezovanja med podjetji (več o tem v točki 4), vendar je zadnji – s svojim vrhom leta 2000 – približno petkrat presegel vse

---

<sup>14</sup> World Investment Report (2000: 9) pravi, da je od 500 največjih multinacionalk v triadi kar 434 (179 v ZDA, 148 v EU in 107 na Japonskem. Po 12 jih je še v Kanadi in Južni Koreji, 11 v Švici, 10 na Kitajskem, 7 v Avstraliji, 3 v Braziliji (Globalisation 2001: 13)). Predstavljajo 90 % TNI glede na vrednost, izvajajo polovico svetovne trgovine, pogosto v obliki trgovanja med lastnimi enotami po svetu (UN, 1995).

<sup>15</sup> Stopnja rasti tako mednarodnih kot tudi domačih kapitalskih povezav je bila med 1980-1999 kar 42% letno (UN, 2000: xiv). Vrednost kapitalskih povezav v Evropi in ZDA je leta 2001 znašala 1.830 milijarde USD (Dubovski, 2004: 100).

prejšnje<sup>16</sup>. Po pomembnosti ga tako nekateri teoretiki primerjajo z obdobjem konec 19. stoletja, ko je tak trend v ZDA naznanil prehod iz popolne svobode v monopolistični korporativni kapitalizem. Poročilo OZN (UN, 2000) pravi, da so takratni dogodki prispevali k oblikovanju nacionalnega trga; današnji pa bi lahko pripomogli k oblikovanju globalnega, saj je val zajel tako rekoč celotno gospodarstvo, še posebej storitveni sektor (Cheng, 2004). Če omenjeni mega-val vzamemo pod drobnogled, vidimo, da je zajel dobesedno vse gospodarske panoge – od tradicionalnih (železarstvo, rudarstvo, finančne storitve, zavarovalništvo), do t.i. sektorjev bodočnosti (komunikacije, mediji, biotehnologija) (Focarelli, Pozzolo, 2001).

Za lažjo ponazoritev povedanega pogledjmo nekatere statistične podatke (UN, 2000):

- Od leta 1980 do 2000 se je zgodilo več kot 24.000 prevzemov in združitvev, kar je več kot 1.000 letno oziroma več kot 3 na dan.
- Od celotne vrednosti koncentracij so tiste, ki so zajemale več držav, predstavljale kar ¼ vseh poslov, sklenjenih leta 1990. Potem ko se je njihova vrednost s 75 milijard US\$ povečala na 150 milijard US\$ (1987) in na 600 milijard \$ leta 1995, se je njihova skupna rast ustalila na 24-odstotni letni rasti v naslednjih petih letih. Leta 1995 so dosegli vrednost 305 milijard US\$; leta 1998 vrednost 532 milijard US\$; 720 milijard US\$ leta 1999. V prvi polovici leta 2000 so zabeležili 80-odstotni porast.
- Zvečalo se je tudi število velikih poslov (vrednost 1 milijarda \$ in več). V letih 1986-1990 so po številu predstavljali 1,6 % vseh mednarodnih poslov in okrog 40% celotne transakcijske vrednosti. Leta 1994 je bil njihov delež 40%, leta 1998 so predstavljali 62% poslov in skoraj 70% leta 1999. Večina teh transakcij se je sklepala v razvitih državah (leta 1999 se je kar 90 % poslov sklenilo v razvitih državah), večina med ameriškimi in evropskimi podjetji.
- Svetovni obseg koncentracij je s približno 0,5 milijarde US\$ leta 1990 narasel na 3,5 milijarde US\$ leta 2000. Za leto 2001 je bil predviden obseg 4 milijarde US\$, vendar zaradi začetka recesije svetovnega gospodarstva ni bil dosežen. Dinamika združevanj se prilagaja gospodarski rasti, vendar vseskozi sledi

---

<sup>16</sup> Rekordnih vrednosti pa ni dosegla zgolj skupna vrednost koncentracij, pač pa tudi vrednost posameznih transakcij. Tako je bila vrednost transakcije *Vodafone Airtouch/Mannesmann* (2000) 190 milijard US\$, *AOL/Time Warner* (2000) pa 166 milijard US\$, kar je bilo dvakrat več od prejšnje najvišje vrednosti koncentracije (*Exxon/Mobil* 86,4 milijarde US\$ leta 1998), in celo več od BDP povprečne industrijske države, kot je na primer Portugalska (približno 120 milijard US\$).

svojemu cilju prestrukturiranja mednarodnih poslovnih struktur in prilagoditvi na globalni trg.

### 3.3. KONKURENČNO PRAVO

Ob analizi ureditev v posameznih državah<sup>17</sup> ugotovimo, da so pravila konkurence v različnih državah namenjena različnim političnim razlogom in da znotraj vsake družbe služijo določeni vlogi. Razlike v času in motivih sprejemanja teh pravil vplivajo na obseg analize in na način vpetosti v državno-politični sistem. Nekaj o teh dejavnikih smo že omenili v prvih dveh točkah, nekaj sledi v nadaljevanju. Giddens (1994) ugotavlja, da je k tradicionalno pravno-ekonomski temi potreben nov pristop; z analizo javne politike, vloge institucij, političnega procesa in političnih preferenc. Le tako naj bi bolje razumeli tako kompleksno in multidisciplinarno področje, kot je konkurenčno pravo. Konkurenčno pravo je široko in splošno področje, ki definira pravilni tržni red za celotno gospodarstvo. Kot tako so ga v začetku označili za jurisprudenco kapitalizma, njegov razvoj pa je potekal skoraj izključno kot del notranje politike<sup>18</sup>. Ob prihodu sodobnega zavezniškega kapitalizma je narasla tudi njegova mednarodna dimenzija, tako da globalizacija konkurence predvideva tudi možnost globalizacije konkurenčne politike in prava.

Varstvo konkurence je predmet obravnave t. i. konkurenčnega prava, ki je nastalo in se razvijalo kot profesionalno pravo podjetnikov v njihovih medsebojnih stikih na trgu. Konkurenčno pravo varuje konkurenco kot značilnost gospodarske ureditve in deluje tako v interesu družbe kot potrošnikov. Temeljna značilnost konkurenčnega prava je

---

<sup>17</sup> Še v 60. letih prejšnjega stoletja je bilo bore malo držav s konkurenčno zakonodajo. Vendar so takratna poplava koncentracij trgov in ogromne tehnološke in organizacijske spremembe spodbudili zavest o potrebi po tovrstni regulaciji. Danes obstaja več kot 90 držav s konkurenčno zakonodajo. Od teh je 52 držav (58%) te zakone sprejelo v zadnjih 10 letih. Še vedno je večina teh zakonov v začetni fazi, države pa nimajo niti zadostnega znanja niti dovolj razvite konkurenčne kulture, da bi koristila konkurence popolnoma uživali. Med državami z zreli konkurenčnimi sistemi in državami z mladimi sistemi namreč obstaja asimetrična raven razvoja, izkušenj, institucionalne strukture. Takšna asimetrija lahko te slednje države nezavedno sili v sklepanje multilateralnih sporazumov. Čeprav sta v največji meri in najbolj agresivno konkurenčno zakonodajo uveljavili ZDA in EU, je do leta 1998 takšne zakone sprejelo že prek 70 držav (Hamner, 2004), danes pa že več kot 90.

<sup>18</sup> V domeno nacionalne suverenosti vodenja gospodarske politike sodi davčna politika, politika tečajev in monetarna politika. Kratkoročno globalizacija navidezno omejuje nacionalno suverenost, dolgoročno pa stabilne tržne razmere privedejo to politiko prav v tista razmerja, ki določenemu prostoru ustrezajo glede na založenost s proizvodnimi dejavniki.

prisilna narava norm, ki določeno ravnanje zapovedujejo ali prepovedujejo z namenom zagotavljanja tržne discipline

### **3.3.1. Definicija in opredelitev konkurenčnega prava**

Konkurenčno pravo se v teoriji deli na dve tradicionalni področji: protimonopolno pravo in pravo zatiranja neelojalne konkurence. Zgodovinsko gledano je bilo konkurenčno pravo uvedeno (v ZDA, leta 1890<sup>19</sup>) kot odgovor na trgovino med državami, v kateri je sodelovalo več velikih in vplivnih podjetij, ki so spadala pod različne jurisdikcije svojih držav. Namen izvajanja konkurenčne politike in prava (v ZDA pod imenom *antitrust laws*, v mnogih državah kot *competition law*) je zaščita in ohranitev konkurence – na ta način pa ohranitev prednosti, ki jih prinašajo možnost izbire cene, kvalitete, učinkovitosti, inovacij ter tako doseči zadovoljstvo potrošnika (Hamner, 2002: 386). Konkurenčna zakonodaja ima tako predvsem 4 namene. To je v prvi vrsti maksimizacija ekonomskega stanja, tu pa so tudi distributivni razlogi (med proizvajalci, potrošniki, delovnimi mesti; javnim in zasebnim interesom), politični cilji in pa potek postopka (Campbell, 1997: 10-13).

Tako pravo konkurence definira nedovoljene sporazume med gospodarskimi subjekti, ki bi preprečevali, ovirali ali izkrivljali konkurenco ali pripeljejo do monopolnega položaja; pravo koncentracij poskuša preprečiti nepoštena združevanja in/ali ustvarjanje monopolnega položaja na trgu. Drugače povedano: skuša preprečiti koncentracije, ki bi lahko pripeljale do monopolnega položaja na trgu. Tako uporaba teh določb vedno vključuje predvidevanja in ugibanja ter ocene morebitnih učinkov koncentracije na trg. Uporablja se *ex ante*, torej še pred izvršitvijo transakcije, pri čemer je poudarek na zgodnji intervenciji. Konkurenčno pravo mora prav tako natančno določiti izjeme, za katere prepovedi ne veljajo.

### **3.3.2. Presoja koncentracij**

Namen urejanja in nadzora koncentracij je omogočiti državnim organom, ki so pristojni za nadzor konkurence, regulacijo sprememb tržnih struktur, ki dovoljuje odločanje o sprejemljivosti predlaganih transakcij. Vsaka transakcija na trgu namreč ustvari neko spremembo, ki lahko resno ogrozi konkurenco. Naloga organov v teh primerih je identificirati in prepovedati tiste transakcije, ki s svojim negativnim vplivom pretehtajo

---

<sup>19</sup> Več o tem v poglavju 4.



koristi. Pri uveljavljanju in varovanju konkurence ima država pomembno vlogo. Le-ta se odraža v pravnih pravilih, ki jasno določajo okvire nastopanja na trgu. Povečan obseg povezovalnih procesov je razlog za to, da pretežni del obravnavanih primerov predstavljajo kontrole koncentracij<sup>20</sup>. V ta namen so ustanovljeni ustrezno usposobljeni, posebni in neodvisni organi, katerim je zaupana skrb za varstvo konkurence in učinkovito izvajanje pravil v praksi. Imajo različno stopnjo pristojnosti in se razlikujejo po organizacijski strukturi. Naloga vseh pa je zaščita konkurence in potrošnika, ne pa gospodarskih subjektov. To poudarjamo zato, ker se prav v primerih z mednarodno kategorijo ta namen pogosto izgubi, saj zaradi političnega pritiska in negotovega izida pride do zaščite domačih koristi in nacionalnega interesa. Učinkovita konkurenca je namreč eden od osnovnih pogojev za normalno delovanje tržnega gospodarstva. Pri tem velja omeniti, da konkurenca ni nekaj, kar se zgodi samo po sebi, temveč je stopnja njene učinkovitosti odvisna tako od udeležencev na trgu, kakor tudi od tistih, ki oblikujejo ustrezno politiko konkurence ter zagotavljajo njeno varstvo. Naloga organov za varstvo konkurence (v Sloveniji je to Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence – UVK) pa je tudi dialog z ostalimi akterji in na ta način dvigovanje konkurenčne kulture. Nujen predpogoj za učinkovito delovanje teh organov – tako v nacionalnem kot tudi mednarodnem okviru – je povečana vloga ekonomskih analiz v postopkih odločanja in povezovanje z drugimi organi, ki so pristojni za uvajanje in varstvo konkurence.

### **3.4. TEHNOLOŠKI RAZVOJ IN OBLIKOVANJE NOVIH PRAVIL**

Rast koncentracij je še posebej akutna na področjih bančništva in financ, medijev in zabave, informacijske in komunikacijske tehnologije. Prav tako so na seznamu področja primarnih virov: nafta, rudarstvo, gozdarstvo in poljedelstvo (Canadian Antitrust Report

---

<sup>20</sup> Uradi v evropskem prostoru presojuje koncentracije predvsem po tem, ali obstaja nevarnost ustvarjanja oziroma krepitve prevladujočega položaja, ki bi lahko povzročil izločitev ali bistveno zmanjšanje učinkovite konkurence. Presojajo se vplivi koncentracije na upoštevem proizvodnem in geografskem trgu; pri tem pa se upošteva izbira, ki jo imajo na voljo dobavitelji in uporabniki, tržni položaji prizadetih podjetij; dostop, ki ga imajo do virov ponudbe oziroma samega trga; struktura tržnih deležev; konkurenčni položaj na trgu; ovire, ki jih imajo pri dostopu na trg konkurenčna podjetja; finančne zmožnosti prizadetih podjetij ter naraščanje ponudbe in povpraševanja po blagu in storitvah, ki jih pokriva koncentracija. Uradi na podlagi vsebinske presoje koncentracije odločijo o skladnosti koncentracije s pravili konkurence (soglasje); ali soglasje h koncentraciji pogojujejo z izpolnitvijo dodatnih pogojev ali pa odločijo o neskladnosti koncentracije s pravili konkurence.

2004). Dinamičen razvoj informacijske in komunikacijske tehnologije zvišuje medsebojno povezanost in odvisnost posameznih gospodarskih področij in prispeva k internacionalizaciji gospodarskih aktivnosti. Omejen dostop do trga preprečuje državam možnosti konkurence novih produktov, idej, tehnologij (Stare, 1996: 223). Zaradi hitrih tehnoloških sprememb se spreminja tudi narava povezovanja podjetij (Weston et al., 2001: 194).

Stopnja tehnološkega razvoja podjetij je v sodobnem okolju, kjer so spremembe hitre, vedno večjega pomena. Življenjski cikli proizvodov so čedalje krajši in uspešnost podjetij je odvisna od sposobnosti, da uresničijo dobiček preden konkurenca uspe razviti podoben izdelek. Zaradi visokih stroškov lastnega razvoja je zato včasih odločitev o koncentraciji, ki omogoča dostop do določenega produkta, ekonomsko smiselna. Tehnološke spremembe tudi niso zgolj stvar podjetij, ki se ukvarjajo z visoko tehnologijo, pač pa se z uvajanjem novih tehnologij v svoje proizvodne procese ukvarjajo tudi druga podjetja. Dostop do inovacij je možen z lastnim razvojem ali pa pridobitvijo tehnologije prek drugega podjetja. Ta slednja zmanjšuje stopnjo tveganja, zato je pogosto bolj priročna.

Prav s pomočjo sklepanja medsebojnih povezav podjetja pridobivajo takšne nove tehnologije. Na ta način si zagotovijo finančne in človeške vire, potrebne za razvoj in raziskave, po drugi strani pa zaščitijo koristi, ki jih prinaša nova tehnologija. Država na tem področju ne ve natanko, kako ravnati, saj želi spodbujati sodelovanje med podjetji in tako zagotoviti zadosten obseg raziskovalnih aktivnosti. Po drugi strani pa je zaradi zagotavljanja konkurence potrebno določeno omejevanje. Tako tudi Muris (2001: 2-61) ugotavlja, da se pravo nadzora koncentracij še razvija na področju 'visoke tehnologije', saj organi tu še nimajo zadosti izkušenj, prav tako pa prihaja do nenehnih sprememb in novih odkritij. Pri tehnološkem razvoju, ki pospešuje koncentracije, gre za t.i. internalizacijo – zaradi visokih stroškov podjetij, povezanih z razvijanjem novih proizvodov/procesov, le-ta nove tehnologije ne želijo prodati. Včasih je bila prodaja nove tehnologije oziroma licence pač najlažja izbira. Danes podjetja enostavno kupijo obrat ali tovarno v tujini in nato interno, znotraj svojega podjetja, izvedejo selitev v novi del. Internalizacija v teh procesih omogoča boljši nadzor.

### 3.5. NEKONSISTENTNO UVELJAVLJANJE NACIONALNEGA PRAVA

Doslej smo spoznali glavne dejavnike, s katerimi se sooča mednarodni sistem konkurenčnega prava. Ugotovili smo, da se mednarodno gospodarsko sodelovanje brez dvoma nenehno spreminja in razvija, čemur sledita tudi teorija in praksa. Trditve smo podkrepili tudi z nekaterimi številkami, ki kažejo na občuten porast združevalnih aktivnosti v mednarodnem gospodarstvu. Prav tako smo pojasnili vlogo države na mednarodnem prizorišču in namen zakonov, ki omejujejo določena ravnanja. Tako nam v tem poglavju preostane samo še pojasnitev težav, povezanih z neusklajenim uveljavljanjem nacionalne zakonodaje. Budzinski (2004b: 2) pravi, da je konsistentna mednarodna politika urejanja koncentracij onemogočena zaradi neobstoja 'svetovne konkurenčne oblasti' – *Weltwettbewerbsbehörde* – saj ni nobene nadnacionalne instance, ki bi zagotavljala enotno politiko. Iz te trditve bomo izhajali v nadaljevanju naloge, kjer bomo v tem poglavju najprej preverili dejansko stanje, v naslednjih pa možne odgovore in rešitve.

#### 3.5.1. Možnosti urejanja mednarodnih koncentracij znotraj nacionalnih ureditev – načelo učinka

Ob odsotnosti primerne mednarodnega sporazuma ali pobude imajo uradi za nadzor konkurence v mednarodnih primerih na voljo uporabo načela učinka (*effects doctrine*) ali pa bilateralne oblike sodelovanja s tujimi organi. Slednjim se bomo posvetili v poglavju 5, zato najprej nekaj besed o načelu učinka. Načelo učinka omogoča uporabo domačega prava v tujini. ZDA so začele svoje konkurenčno pravo po načelu učinka zunajteritorialno uporabljati že leta 1945<sup>21</sup>, EU pa šele leta 1988 z odločitvijo *Wood Pulp* (Blumberg, 1993: 170-177). Po tem načelu država zasleduje kršitve pravil konkurence z negativnim učinkom na domačem trgu tudi takrat, kadar imajo dejanja izvor izven meja te države. Do prepovedi ali oviranja sklenitve transakcij s strani tretjih držav - to je tistih, v katerih nima sedeža nobena od strank transakcije – po tem načelu lahko pride, če so učinki transakcije prisotni tudi v tej tretji državi. Prvotno uporabo doktrine z namenom varstva potrošnikov sta ZDA<sup>22</sup> in EU razširili tudi na primere, ko gre za zaščito interesov domačih podjetij.

---

<sup>21</sup> Odločitev je sprejelo Vrhovno sodišče v primeru *Alcoa-Fall*.

<sup>22</sup> Leta 1992 so ZDA sprejele '*Restatement of Guidelines on International Antitrust Enforcement*', kjer so črtali opombo 159. Do takrat je uporaba ameriškega prava prišla v poštev le v primerih, ko je šlo za varstvo potrošnikov.

### Domet načela učinka

*World Investment Report* mednarodne koncentracije definira kot povezave, kjer udeležena subjekta nista iz iste države (UN, 2000: 99). Z vidika konkurenčnega prava o mednarodni koncentraciji govorimo takrat, kadar ima koncentracija učinek na trgih več kot ene države. Takšna definicija tako ne zajema zgolj koncentracij, v katerih se združujejo podjetja iz različnih držav (npr. združitev *Daimler-Benz/Chrysler*); pač pa tudi takšne, ki se zgodijo znotraj ene same države (npr. *AOL/Time Warner* ali *Boeing/McDonnell Douglas*), pa zaradi njihove mednarodne dejavnosti učinek presega državo izvora. Ob že zgoraj omenjenem porastu števila mednarodnih koncentracij je primerov, ki ostanejo relevantni samo znotraj domačih meja, vse manj. Načelo učinka za presojo koncentracije uporablja kakšnih 60 držav. Ob naraščajočem številu držav s konkurenčno zakonodajo pričakujejo, da bo do leta 2025 njihovo število naraslo na 200.

### **3.5.2. Posledice neučinkovitosti načela učinka kot institucionalne podlage za delovanje mednarodnega konkurenčnega prava**

Med drugim uporaba nacionalnega prava izven lastnih meja izziva tudi mednarodno kritiko. Tako lahko pride do nastanka diplomatskih in drugih resnih političnih sporov, saj neodvisna in neusklajena zunajteritorialna politika izvajanja nadzora koncentracij povzroča medjurisdikcijske spore (Klodt, 2001). S tem načelom je povezanih mnogo pomanjkljivosti glede zaščite mednarodne konkurence; pravne praznine nastajajo tam, kjer je prizadeti domači trg preveč nepomemben, da bi njegovi organi lahko nastopili z zadostno močjo proti multinacionalkam, ki si tako odprejo prostor za protekcionistično zlorabo tega načela. Tudi oskrba z informacijami in dokumenti za tuja podjetja je področje – poleg težav s sankcioniranjem in uveljavljanjem – kjer se kažejo negativni učinki uporabe tega načela. Konec koncev neomejena uporaba načela učinka škoduje tudi suverenim pravicam vsake države. Kot reakcijo na takšno omejevanje so nekatere države zoper uporabo tega načela uvedle t.i. *blocking statutes*<sup>23</sup>, ki domačim oblastem prepovedujejo kakršnokoli podporo 'tujim' raziskovalnim aktivnostim (več o tem v naslednjih poglavjih). Glavne negativne posledice – ki izvirajo iz uporabe tega načela – so še večkratni postopki za oceno koncentracije in z njimi povezani stroški ter neučinkovitost pa tudi asimetrija moči med državami.

---

<sup>23</sup> Kanada, Avstralija, Francija, Nova Zelandija, VB (Kennedy, 2001: 36), vendar je velik del teh držav takšne zakone tudi že umaknil, saj so revidirali odnos do zunajteritorialne uporabe prava.

### 3.5.2.1. *Asimetrija moči med državami*

Ob stalni liberalizaciji mednarodne trgovine politiki za zaščito domačih podjetij na globalnem trgu ostaja na voljo čedalje manj protekcionističnih ukrepov (kot so npr. carine) (Klodt, 2003). Tudi zato nekatere države alternativo za spodbujanje domačih šampionov vidijo v izvajanju konkurenčne politike. Tako je francoska vlada zaradi gospodarsko-političnih razlogov podprla svojega farmacevta *Sanofis-Synthelabo* pri prevzemu *Aventisa* (FTD, 12.05.2004). Tudi v Nemčiji se je s soglasjem ministrstva, iz gospodarsko-političnih razlogov, možno izogniti pravilom konkurence. Takšno protekcionistično uporabo političnih instrumentov bi mednarodni sistem močno omejil, kot je to že storil na področju mednarodne trgovinske politike. Ob takšni ureditvi protekcionističnih ukrepov in zlorabe nadzora koncentracij ne bi več tolerirali<sup>24</sup>.

Poleg strahu pred izgubo suverenosti oblikovanje enotne konkurenčne politike otežuje tudi neobstoj mednarodno priznanega, enotnega in obširnega konkurenčnega kanona; mirno se lahko vprašamo, kakšen sploh naj bo standard takšnih mednarodnih sporazumov. Tudi zaradi strateških interesov je področje nadzora koncentracij še posebej sporno, vsebinski konsenzi pa izjemno redki. Že samo med ZDA in EU obstajajo številne sporne točke<sup>25</sup>: tako glede obsega načela učinka, kot tudi glede ciljnega seznama konkurenčnih primerov (primer za to je spor *GE/Honeywell*<sup>26</sup>). Brez mednarodnega sporazuma pa je ogrožen uspeh liberalizacije trgovine, saj je konkurenčna politika držav urejena tako, da njeno strateško izvajanje ustvarja *nacionalne šampione* za globalni trg in brani domače proizvajalce pred tujo konkurenco (Kerber, 2003). Takšno ravnanje omogoča prav zunajteritorialna uporaba prava z ukrepi, ki selektivno (ne)uveljavljajo domače pravo in so izrazito diskriminatorni instrumenti konkurenčne politike.

---

<sup>24</sup> Največ možnosti za zaščito domačih podjetij pri sklepanju povezav imata tako zaradi svojega statusa in moči verjetno prav ZDA in EU, kar pa ne moremo trditi tudi za manjše države (Fox, 2000). ZDA in EU sta najbrž sposobni zaščititi konkurenco na svojih domačih trgih, saj je prost dostop na njuna trga nujen za večino multinacionalk. Manjše države, še posebej države v razvoju, pa pogosto nimajo zadostne moči za uveljavitev svoje zakonodaje proti velikim podjetjem. Prav tako moramo vedeti, da se lahko načelo učinka uporablja diskriminatorno, v škodo podjetjem majhnih držav, ki skušajo z vstopom na velike trge ogroziti položaj domačega podjetja.

<sup>25</sup> ZDA se tako nenehno pritožuje, da imajo v EU konkurenti preveč pomembno vlogo, da je v EU edini cilj varstvo potrošnika, in da pri sprejemanju odločitev premalo upoštevajo ekonomske ugotovitve. Takšno stanje z ekonomsko-teoretskega vidika ni nesporno, saj je konkurenčna teorija heterogeno področje, ameriška definicija blagostanja potrošnika pa zelo specifična.

<sup>26</sup> *General Electric/Honeywell*, Case COMP/M2220, Commission Decision of 3 July 2001, (2004) OJ L 48/1.

### 3.5.2.2. *Politični spori*

Posebna lastnost zadnjega – petega – vala koncentracij v sodobnem gospodarstvu je, kot smo omenili že v prejšnjih poglavjih, njegov mednarodni značaj (tako glede izvora kot tudi učinka). Povečan mednarodni značaj se kaže v ogromnih čezatlantskih povezovanjih<sup>27</sup>, kjer pa je že prišlo do nekaterih sporov (glej prilogo A)<sup>28</sup> na mednarodni ravni. Eden večjih in resnejših sporov je nastal ob predlagani združitvi *Boeing/McDonnellDouglas*<sup>29</sup> (1997), dveh največjih komercialnih proizvajalcev letal v ZDA. Evropska komisija je predlagani transakciji nasprotovala, saj bi *Boeing* svojo bazo strank s 60% povečal na 84% svetovnega deleža (Mehra, 1999: 213); odobrila ga je šele, ko je *Boeing* pristal na dodatno postavljene pogoje<sup>30</sup>. Spor je dobil velike politične razsežnosti, državam je grozila že tudi manjša trgovinska vojna. Iz njega lahko razberemo, da prav v sektorjih, ki so za državo posebnega pomena, lahko pride do intervencij države; takšna vpletanja pa v ospredju nimajo želje po ohranitvi konkurence in njene zaščite. Hkrati odseva tudi mnoge kontroverznosti, povezane z zunajteritorialno uporabo konkurenčnega prava, kjer smejo različni uradi (i) različno definirati trg; (ii) tehtati protikonkurenčni učinek nasproti izboljšanju učinkovitosti; (iii) različno ocenjevati učinek koncentracij na konkurenčno okolje; in (iv) se ne strinjati glede primernih ukrepov in sankcij. V primeru *Boeing/MDD* je imela ZDA kljub velikim protikonkurenčnim vplivom na globalni ravni vzpodbudo za odobritev koncentracije, saj bi bili negativni učinki v veliki meri prisotni zunaj ZDA. Z eksternalizacijo stroškov te transakcije in internalizacijo mnogih njenih koristi bi bila odobritev v korist nacionalnega blagostanja ZDA. Povedano drugače, potrošniki zunaj ZDA bi plačali višjo ceno, medtem ko bi bile koristi prisotne predvsem v ZDA (npr. davki in

---

<sup>27</sup> *Daimler-Benz/Chrysler* (Nemčija/ZDA), *Seagram/Vivendi* (Kanada/Francija), *YPF/Repsol* (Argentina/Španija).

<sup>28</sup> Potencialne spore med državami zaradi uporabe pravil konkurence je povzročila še vrsta drugih transakcij. Tako se je na primer leta 1991 Komisija odločila prepovedati prevzem kanadskega podjetja *de Havilland* s strani francosko-italijanskega konzorcija *Aerospatiale/Alenia* kljub temu, da so transakcijo odobrile tako kanadske, kot tudi francoske in italijanske oblasti. Tako je v enem, večkrat obravnavanem primeru, zmagala instanca, ki je odločila najstrožje.

<sup>29</sup> V tem primeru je EU domnevala svojo pristojnost, ker je transakcija izpolnjevala evropski '*effects test*', stranki pa priglasitveni prag. Transakcijo so ameriške oblasti odobrile, EK pa ji je ostro nasprotovala. Američani so v tem dejanju videli poskus zaščite njihovega glavnega konkurenta, subvencioniranega *Airbus Industrie*, ne pa ohranitev konkurence in potrošnikov. Med postopkom sta obe strani drugi očitali ščitenje nacionalnega favorita (Iritani, 2000). Pravzaprav bi v tem primeru, po zgledu EU, lahko mnogo držav uveljavljalo svojo pristojnost na temelju interesa njihovih letalskih družb in potrošnikov (Ginsburg, Angstreic, 2000: 219). EK je svojo pristojnost utemeljila tudi na škodi, ki bi jo takšna združitev povzročila evropskemu proizvajalcu *Airbus*, čeprav bi to vplivalo le na dobiček *Airbusa* in ne na potrošnike EU.

<sup>30</sup> Pogoj je bil, da *Boeing* ne bo sklenil številnih dolgoročnih pogodb o dobavi evropskim letalskim družbam, pod pretvezo izboljšanja konkurenčnega okolja med *Airbusom* in *Boeingom*.

zaposlitev). Po drugi strani pa s prepovedjo Komisija dejansko ščiti *Airbusove* poslovne interese in tako davčne prihodke ter svojo zaposlitveno bazo. Zanimivo je, da je EU za prepoved uporabila uredbo že v postopku predhodne objave transakcije in ni zlorabe prevlade tržnega položaja kaznovala šele naknadno, potem ko je le-to odkrila<sup>31</sup>. S tem se je historični cilj konkurenčnega prava EU premaknil v smer aktivnejšega pristopa in se približal razvoju ameriške protimonopolne zakonodaje (Kerber, Budzinski, 2004).

Primer *Boeing/MDD* je na plan prinesel vrzeli, ki obstajajo v ureditvi mednarodnega trgovinskega sistema. Po tem razvpitem primeru je Sir Leon Brittan, bivši EU komisar za trgovino, izjavil, da »je potrebno znotraj WTO vzpostaviti poseben oddelek, ki bo urejal povečano število transnacionalnih združitvev, če se želimo izogniti podobnim trenjem v prihodnosti«. Poudaril je potrebo po oblikovanju mednarodnega sporazuma o pravilih konkurence in tesnejše sodelovanje med državnimi organi (BNA, 1997: 6). Vendar se je njegovo prepričevanje ZDA in EU izkazalo za precej neučinkovito, saj je čez 4 leta (2001) EK prvič blokirala transakcijo med dvema ameriškima podjetjema: *General Electric Co. (GE) in Honeywell International Inc.* Transakcijo, vredno 42 milijard US\$, je US Doj predhodno že odobrila (EC, Press Release, 2001). Ti dve nasprotni odločitvi sta ponovno zbudili politična trenja in nasprotovanja, kar je pospešilo delo na področju harmonizacije mednarodnega konkurenčnega prava in spodbudilo nastanek odločitve o ustanovitvi mednarodne mreže ICN. O slednji bomo več povedali v šestem poglavju, na tem mestu pa lahko opozorimo še na eno vprašanje, ki se je postavilo ob tem primeru.

Nejasno je, zakaj je komisar Monti preprečil transakcijo – če je sodelovanje med EU in ZDA res tako učinkovito. To kaže na razlike v politiki obeh strani. V ZDA je pristop oblasti do koncentracij, katerim potrošniki in končni porabniki ne nasprotujejo, zelo sproščen. To si lahko privoščijo tudi zaradi preiskovalne moči in kazenskih sankcij, ki so na voljo. V Evropi so stvari precej drugačne in komisar pri velikih transakcijah ne

---

<sup>31</sup> Ta primer pa ni anomalija v evropskem okolju. Leta 1996 je EK blokirala predlagano združitev angleške *Lorrho PLC* in južnoafriške *Gencor*, ker bi ustvarila duopol na trgu platine in palisandrovine, njeno odločitev je leta 2000 potrdilo tudi Evropsko sodišče; oblasti JAR so transakcijo dovolile, njeno ministrstvo za trgovino in industrijo je podjetji celo uradno podprlo.

Na trgu telefonije je EK postavila vrsto pogojev za združitev *Vodafone/Mannesmann*. Prepovedala je združitev *MCI Worldcom* in *Sprint*. EK je svoj postopek izpeljala v tesni povezavi z ameriškimi protimonopolnimi agencijami. To kaže na to, da sta kljub različnim pogledom na posamezne primere in občasnim nesporazumom, obe oblasti v stalni komunikaciji in imata s političnega vidika več podobnosti kot razlik (Neven, Röller, 2000: 850).

more biti tako sproščen, saj Evropa na nastanek prevlade določenega podjetja gleda z velikim dvomom. Prevladuje mnenje, da se koristi stekajo zgolj k delničarjem, redko tudi k potrošnikom. Najpomembnejše za EK je, da transakcije, ko je ta že odobrena, ni več mogoče izpodbijati. Edino pravno sredstvo, ki je na voljo zoper novo podjetje, ki zlorablja svoj položaj na trgu, je finančna kazen za zlorabo prevladujočega položaja. Tudi Kolasky v svojem govoru (2002a) ugotavlja, da tu v resnici ne gre za problem *GE/Honeywell*. Spor le kaže, da za sprejemanje različnih odločitev obstajajo globlji razlogi – temeljne razlike med sistemoma ZDA in EU. In prav ta primer je med Brusljem in Washingtonom odprl mnogo bolj vsebinski dialog.

Po eni strani je zaskrbljujoča različna uporaba konkurenčnega prava, po drugi strani pa je prav tako zaskrbljujoče pomanjkanje le-tega. V primeru *Kodak/Fuji* so ameriške oblasti ugotovile, da japonski urad za konkurenco ni uporabil svoje zakonodaje zoper vertikalne omejitve pri distribuciji fotografskega filma. Iz te zelo očitne neuporabe domačega prava so nastale resne težave in spor je bil podvržen postopku arbitraže pred WTO.

### **3.5.2.3. Neučinkovitost postopka – strošek države**

V takšnem okolju so zelo verjetni vzporedni postopki, saj vsak organ neodvisno raziskuje in preiskuje učinek iste koncentracije na svojem notranjem trgu. Tako se večkrat ponavlja zbiranje dokaznega gradiva, obdelava informacij, ekonomske analize, zaslišanja, ... Pri tem se ugotovitev in spoznanj drugih organov sploh ne upošteva, čeprav pogosto prihajajo do enakih zaključkov. Poleg povzročanja omenjenih dodatnih stroškov – katerim se je moč izogniti – lahko zunajteritorialna uporaba nacionalnega prava vpliva tudi na učinkovitost nadzora konkurence, saj se organi včasih soočajo s težavami pri pridobivanju nujnih podatkov in dokazov v drugih državah. S tem se povečajo stroški večkratnih poslov, saj različne zahteve drago stanejo. Po ocenah je kar 95% vseh prijavljenih transakcij neproblematičnih (Pitofsky, 2000)<sup>32</sup>, torej so ti postopki povečini nepotrebno breme. ICPAC poročilo (2000: 95) ugotavlja, da je delež prepovedanih ali prestrukturiranih koncentracij le nekje 1%-5% in zato pravi, da »ta dokaz pelje odbor do zaključka, da naraščajoče število postopkov za oceno dovoljenosti koncentracij v številnih primerih predstavlja nepotrebne stroške, primeri sami pa povzročajo le malo – če sploh kakšne – dejanske skrbi glede učinka na konkurenco«.

---

<sup>32</sup> V ZDA FTC in DoJ pregledata med 2-3% vseh priglašanih transakcij (Pitofsky, 2000).



Državni organi se v situacijah s povečanim številom primerov soočajo tudi s pomanjkanjem ustreznega kadra za oceno priglašениh transakcij.

#### **3.5.2.4. Povečani transakcijski stroški – strošek podjetij**

Konkurenčna politika, ki temelji na načelu učinka, je povezana z visokimi stroški – še posebej to velja za mednarodno dejavna podjetja. Ta se soočajo s povišanimi birokratskimi stroški, ki ravno pri mednarodnih koncentracijah niso zanemarljivi. Med *neposredne stroške* tako lahko štejemo (1) dolžnost večkratnih in pogostih izpolnjevanj vlog za priglasitev koncentracije po različnih vsebinskih kriterijih vsake države<sup>33</sup>, za katero morajo podjetja sama izvedeti, ali so to sploh dolžna storiti (to ni vedno enostavno, niti poceni); (2) postopki v različnih jezikih zahtevajo številne prevode dokumentov in tudi zakonodaje; (3) različne zahteve glede dajanja informacij vodijo k večkratnemu zbiranju le-teh in njihovemu obdelovanju; (4) trajanje postopka do sprejetja odločitve ni vnaprej določljivo, končna odobritev transakcije pa se še oddaljuje z naraščajočim številom organov za konkurenco; (5) z naraščanjem števila pristojnih organov za nadzor naraščajo tudi stroški pravnih in ekonomskih svetovalcev; (6) priglasitvene takse<sup>34</sup> in globe za zakasnele vloge<sup>35</sup> se povečujejo.

Če tem opisom dodamo še nekaj konkretnih števil, lahko ugotovimo, da je že skoraj pravilo, ko se mednarodne koncentracije priglašajo v 20, 30, celo 40 različnih državah. Ni presenetljivo, da mora npr. ameriško podjetje vložiti predhodno obvestilo o nameravani transakciji v Washingtonu, Bruslju, Ottawi in Canberri. Vendar pa lahko to

---

<sup>33</sup> Brazilija in Rusija zahtevata obvezno priglasitev transakcije po kriteriju skupnega svetovnega prometa. Takšni testi imajo očiten cilj zajeti čim več primerov iz različnih držav, v katerih so stranke minimalno aktivne. Logika bi govorila, da mora imeti transakcija vsaj lokalni vpliv, preden je sprožen postopek priglasitve. Brazilija, Belgija, Češka, Slovenija, na primer, kot kriterij za obvezno priglasitev določajo alternativno velikost strank ali tržnega deleža, kar je lahko večkrat nejasno, saj tu podjetja sama ocenijo trg. Uradu kljub temu ostaja možnost naknadne presoje. Obstaja pa – zaradi takšnih pravil – visoka stopnja pravne negotovosti (Rowley, Kinsey, 2001).

<sup>34</sup> Mnogo držav služi na račun takšnih vlog, saj nalaga visoke dajatve. V Kanadi dajatev znaša 25.000\$, kar je relativno malo glede na svetovne standarde. Februarja 2001 je ZDA uvedla gibljivo lestvico, kjer je znašala dajatev za velike transakcije osupljivih 280.000\$. Leta 1990 je bila v ZDA taksa 20.000\$, danes 45.000\$; trenutno je najdražja Hrvaška s 140.000\$. Te dajatve so pomembne, lahko bi rekli tudi glavni, vir financiranja uradov za konkurenco v številnih državah. V ZDA velik del sredstev obeh zveznih agencij izhaja iz takse za priglasitev po HSR-zakonu. Jasno je, da imajo agencije ob skupni letni vrednosti taks 200 milijonov \$ le malo interesa za znižanje tako zneska kot tudi priglasitvenega praga (ICPAC, 2000).

<sup>35</sup> V mnogih ureditvah je nejasen tudi časovni potek vložitve. V Argentini lahko (ICPAC, 2000: 4) kazen za prepozno vlogo doseže tudi 1 milijon\$ na dan; v Braziliji je bilo več kot 20% vlog leta 2000 prepoznih, njihova povprečna globa pa prek 80.000\$. Mnoge oblasti zahtevajo priglasitev že zelo zgodaj v postopku pogajanj, spet druge zahtevajo številne podatke, ki jih je pogosto težko in drago pridobiti, potrebno je prevajati dokumente in podobno (Rowley, 2001).

od njega zahtevajo tudi v Pretorii ali Džakarti. Ko je montrealsko podjetje *Alcan Aluminium* s francoskim *Pechineyem* in švicarskim *Alusuisse Lonza Group* načrtovalo posel, ki nikoli ni bil sklenjen, je moralo predhodno vlogo oddati v 16 različnih državah in v 8 jezikih. Zgolj za potrebe ameriških organov je moralo predložiti več kot 400 škatel dokumentov, poslati več kot 1 milijon strani e-mailov in plačati več kot 100.000\$ taks (Garten, 2000: 38). Po lastni oceni je imelo podjetje med postopkom za presojo napovedane transakcije za več kot 10 milijonov \$US neposrednih stroškov.

Skupaj imamo tako opraviti z velikimi sredstvi na različnih ravneh, v daljšem časovnem obdobju, kjer je zaradi trajanja postopka lahko že v celoti ogrožen uspeh transakcije (Budzinski, 2002: 12). Pomanjkanje transparentnosti in pravna negotovost kot posledica obstoja rizika različnih in med seboj nezdružljivih odločitev lahko povzročijo, da do mednarodne koncentracije sploh ne pride. ICN je v študiji leta 2002 ugotovila, da je višina stroškov za podjetje ogromna, vendar je njihova določljivost problematična, saj so pogosto prav *posredni stroški* tisti, ki prevladajo. Mednje Budzinski (2004b: 7) prišteva (1) različne časovne poteke postopkov, ki otežujejo interne odločitve in ocene o končanju preiskave; (2) zavlačevanje izvršitve koncentracije<sup>36</sup>, dokler ni končan še zadnji postopek; (3) riziko neskladnih odločitev in s tem povezana pravna negotovost. Za podjetja obstaja še dodatna nevarnost zasebnih tožbo in kazenskih pregonov (še posebej v ZDA), kjer se v tožbah pogosto sklicujejo na ugotovitve in odločitve organov za konkurenco (Zanettin, 2002: 39), in kjer so tožbeni zahtevki pogosto milijonski (več o tem v poglavju o ZDA – EU).

### **3.6. Ali zaradi globalizacije gospodarstva države resnično potrebujejo mednarodni sistem za nadzor koncentracij?**

Vprašanje je pravzaprav naša prva hipoteza, s katero smo želeli preveriti povezavo med naraščajočo potrebo po usklajenem nadzoru koncentracij s strani državnih organov ter nastankom novih oziroma nadgradnjo že obstoječih institucij na mednarodnem nivoju, ki takšno usklajeno ravnanje omogočajo. Tako kot Kahler in Lake (2003: 19) tudi mi ugotavljamo, da globalizacija pomembno vpliva na države. Njene vplive in pritiske države urejajo z nacionalno zakonodajo in institucijami. Globalizacija z vsemi svojimi učinki razširja nacionalne trge, ki tako omogočajo večjo specializacijo ter

---

<sup>36</sup> Do leta 1999 je bil povprečen čas od objave do konca postopka devetih največjih koncentracij kar 339 dni (Campbell, Rowley 2001: 13).

ekstenzivnejšo delitev dela. Tu ne smemo zanemariti niti vloge multinacionalk, ki so s pogajanji in sprejemanjem standardov na mednarodni ravni mnogim nacionalnim telesom omogočile prehod z ravni »sestankovanja« na vplivnejše zastopanje svoje panoge na mednarodnih forumih.

V poglavju smo obravnavali širše okolje, v katerem prihaja do koncentracij med podjetji. To je družbeno okolje in vemo, da se s tektonskimi političnimi in gospodarskimi spremembami ukvarjajo ljudje – večinoma politiki – ki pa pogosto ne vidijo, kaj se dogaja v okolju in tako skoraj vedno prepozno reagirajo (Svetličič in Singer 1996: 17). Zaradi poznega ali neprimerne odziva je njihova reakcija neučinkovita. Takšne neuspehe želimo preprečiti, zato je potrebno večje predhodno razumevanje, usmerjanje in regulacijo dejanj. Jasen in učinkovit nadzor mednarodnih koncentracij zahteva neko vrsto mednarodnega sporazuma, ki ureja pristojnosti, sicer *načelo učinka* vsaki državi omogoča uveljavljanje svoje volje. Ugotovili smo, da je zunajteritorialna uporaba prava (načelo učinka) namreč pogosto povezana z visokimi transakcijskimi stroški – tako za državne organe kot tudi za podjetja. Takšnih visokih stroškov za podjetja se zavedajo tudi države, katere so – v želji po izogibanju pravnih in diplomatskih sporov in po učinkovitem nadzoru mednarodne konkurence – začele sklepati bilateralne sporazume. Takšne odločitve je mednarodna poslovna skupnost sprejela z navdušenjem, saj vodijo k zmanjševanju birokratskih stroškov in pravne negotovosti. Preden pa se podrobneje posvetimo tem sporazumom, bomo v poglavju, ki sledi, na kratko pregledali ureditev sistema za nadzor koncentracij v ZDA in EU. Le-ti sta trenutno najpomembnejši gospodarski območji, kjer prihaja do največ koncentracij in posledično tudi sporov.

## **4. SISTEM ZA NADZOR KONCENTRACIJ V ZDA IN EU**

ZDA in EU sta danes dve najpomembnejši svetovni gospodarstvi, pa tudi največji trgovinski partnerki. Prav ZDA in EU sta daleč najbolj obsežno in agresivno uveljavili konkurenčno zakonodajo, saj sta bili začetnici na tem področju. Sledilo jima je že precej držav, katerih število se povečuje iz dneva v dan, le-te pa svoje sisteme oblikujejo po vzoru ene ali druge. Prav zaradi tega, pa tudi zaradi najdaljše tradicije in najbogatejše prakse, se bomo lotili podrobnejšega pregleda njune zgradbe. Upamo, da nam bo to pomagalo pri poznejši analizi primernosti mednarodnih sistemov, saj so tu že vidne prednosti in pomanjkljivosti posameznih pravil pa tudi področja, ki potrebujejo reforme. Obe ureditvi bosta tako nekakšen vir preteklih izkušenj; napak, katerim se je potrebno izogniti in prednosti, katere je smiselno uporabiti.

### **4.1. UREDITEV V ZDA**

ZDA so do danes doživele pet obdobj s povečanim obsegom koncentracij med podjetji. Vsaka taka aktivnost je prinesla tudi določeno reakcijo države in spremembo zakonodaje (Gaughan, 1991: 33).

#### **4.1.1. Zgodovinski razvoj protimonopolne zakonodaje in trendi koncentracij**

Zakonov, ki omejujejo popolno konkurenco, pred letom 1890 države niso poznale. Prva pravila konkurenčnega prava so se kot običajno pravo razvila v 18. stoletju v ZDA in Veliki Britaniji<sup>37</sup>. Angleško pravo je poznalo določila, ki prepovedujejo kraljeva monopolna dovoljenja, njihova sodišča pa so razveljavljala pogodbe, ki so omejevale trgovino (Waldman, 1986: 23). Vendar pa noben organ ni ugotavljal ali preprečeval omejitev v trgovini in drugih monopolov. Leta 1890 so v ZDA sprejeli konkurenčno zakonodajo, v glavnem za nadzor koncentracij gospodarskih in industrijskih sil (Hamner, 2002: 390). Enakopravnost subjektov so dojemali kot pospeševalca konkurence. Skozi različna obdobja se je spreminjal tudi njen namen, ta pa čedalje bolj postaja gospodarska učinkovitost.

---

<sup>37</sup> V kontinentalnem sistemu je bil v Nemčiji leta 1896 sprejet prvi zakon o prepovedi neloyalne konkurence, medtem ko se je protimonopolno pravo oblikovalo šele po prvi svetovni.

#### **4.1.1.1. Vzroki za nastanek protimonopolne zakonodaje – Shermanov zakon**

Začetek protimonopolne zakonodaje lahko postavimo v leto 1890, ko so v ZDA sprejeli Shermanov zakon o omejevanju svobodne konkurence<sup>38</sup>. Ekonomska stroka je verjela, da popolna konkurenca prinese idealne rezultate in da je prava alternativa monopolu. Ta zakon z generalno klavzulo prepoveduje omejevanje konkurence (monopole)<sup>39</sup>. Sprejeli so ga kot odgovor na izredno hitro rast posameznih velikih družb konec 19. stoletja. To je na državo povzročalo velik gospodarski pritisk, saj je morala podpreti konkurenco, ki ni bila več sama sposobna učinkovito uravnati gospodarstva<sup>40</sup>. Nastanek protimonopolne zakonodaje je bil tako z ekonomskega vidika nujen. Poleg ekonomske upravičenosti pa obstaja tudi političen razlog. Na ta način država prepreči podjetjem, da prek monopolne in velike gospodarske moči pridejo do politične moči, ki lahko ogrozi državo.

Tem dogodkom je botrovala spremenjena struktura ameriškega gospodarstva po državljanski vojni, saj je veliko povečanje nacionalnega trga pomenilo tudi možnost masovne produkcije (v kombinaciji s pridobitvami industrijske revolucije). Sčasoma so se podjetja začela združevati, dokler niso posamezna združenja nadzorovala že pretežni del industrije. Zaradi tega je naraščalo javno nezadovoljstvo in nasprotovanje. Da bi se uprli močnim ekonomskim pritiskom, se je po celi državi oblikovalo močno politično gibanje, ki je združevalo kmete, delavce, lastnike majhnih podjetij in je vplivalo na politične organe, da so se začeli ukvarjati z nastalimi težavami (Pitofsky, 2000).

#### **4.1.1.2. Začetki združevanja – nova protimonopolna zakonodaja**

Sprejeti zakon je zaradi industrializacije in prepovedi kartelov (v ZDA in Kanadi) povzročil nastanek masovnih horizontalnih integracij<sup>41</sup> in s tem prvi val združevanja (1897 – 1904). Podjetja se z namenom obvladovanja trga združujejo v monopole, pri

---

<sup>38</sup> Osnutek zakona je leta 1888 pripravil senator John Sherman, v katerem je želel preprečiti vse sporazume, ki težijo k omejevanje popolne in svobodne konkurence ter razlikovanju v stroških za posamezne porabnike, vendar senat tega predloga ni podprl. Leto kasneje je ponovno sledila predstavitev predloga, katerega je senat naslednje leto sprejel z 52 glasovi za in 1 proti (Cooke, 1988).

<sup>39</sup> Zakon pristojnost preprečevanja in omejevanja kršitev zakona nalaga okrožnim sodiščem, okrožnim tožilcem pa nalaga dolžnost uvedbe ustreznih postopkov. Zakon omogoča tudi pritožbo pravnih oseb, na podlagi katere morajo zvezna trgovinska komisija in državni tožilci presoditi kršitev zakona.

<sup>40</sup> Vrhovno sodišče ZDA pravi, da je Shermanov zakon oblikovan kot vsestranska listina ekonomskih svoboščin, s ciljem ohraniti svobodno in neomejeno konkurenco kot pravilo trgovine.

<sup>41</sup> V tej fazi so se združevala predvsem industrijska podjetja kot so *US Steel*, *American Tobacco*, *Standard Oil*, zajemala pa je približno polovico celotne državne proizvodne kapacitete. Pojavili so se karteli, zlorabe cen, omejevanje konkurence (Waldman, 1986).

tem pa je delež koncentracij, v katerih sodeluje 5 ali več podjetij, zelo visok. Hamner (2002: 389) pravi, da je ironično, da se je ta val zgodil kmalu zatem, ko so leta 1890 sprejeli Shermanov zakon (urejal je konkurenco, ne pa tudi združevanj, kar so popravili takoj po koncu tega obdobja, torej leta 1903) – sploh prvi konkurenčni zakon na svetu.

Drugi val (1916 – 1929) je nastopil, ko je po prvi svetovni vojni gospodarstvo začelo oživljati. Če zopet uporabimo malo ironije; leta 1914 so sprejeli Claytonov zakon za omejevanje monopolov, tako da so sedaj nastajali oligopolni trgi (Cooke, 1988)<sup>42</sup>. Pretežno vertikalne integracije – z namenom prevzema nadzora nad celotno produkcijsko verigo – so bile reakcija na nov zakon, ki prepoveduje horizontalne koncentracije. V paketu gospodarskih reform predsednika Wilsona je bil, poleg Claytonovega zakona, še Zakon o zvezni trgovinski komisiji (*Federal Trade Commission – FTC*). Claytonov zakon je želel preprečiti nekatere tipe poslovnega obnašanja, ki jih Shermanov zakon ni urejal, določa pa tudi možnost odškodninske tožbe. Zakon o FTC uvaja komisijo, sestavljeno iz 5 članov. Če le-ta ugotovi, da obstaja utemeljen sum o uporabi nepoštenih metod konkurence, kršitelja sankcionira (Gutterman, 1995: 310).

Tretji združitevni val (1965 – 1969) je obdobje konglomeratov, katerih namen je izkoristiti prednosti diverzifikacije, vendar tudi obdobje horizontalnih in vertikalnih integracij.

S formalnim nadzorom koncentracij so v ZDA začeli leta 1978 (datum začetka veljave zakona je 5.9.1978), s sprejemom *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvements Act* iz leta 1976 (Zakon o izpopolnitvi protimonopolne zakonodaje; v nadaljevanju HSR zakon), čemur je šele čez 12 let sledila tudi Evropska skupnost. Tako se je prvič v zgodovini ZDA in sploh zgodilo, da je podjetje za sklenitev povezave potrebovalo predhodno odobritev vlade iz razlogov varovanja konkurence<sup>43</sup>. Zakon je uvedel dolžnost priglasitve nameravane transakcije in odložitve sklenitve posla do odločitve organa, s čimer je vlada dobila več časa za intervencijo. Organa, ki sta za obravnavo teh primerov zadolžena, sta *Federal Trade Commission* in *US Department of Justice, Antitrust*

---

<sup>42</sup> Najbolj očitno se je to zgodilo v prehrambeni, kemični industriji in javnih storitvah.

<sup>43</sup> Da ima koncentracija omejevalni učinek, sta potrebna vsaj dva pogoja: (1) trg mora biti po združitvi močno skoncentriran, in (2) otežena sta vstop na trg novim podjetjem in učinkovita konkurenca. Razlog za drugi pogoj je, da podjetja manj verjetno dvigujejo cene do nekonkurenčne stopnje, če je novim konkurentom razmeroma lahko vstopiti na trg in znižati cene ([www.ftc.gov](http://www.ftc.gov)).

*Division* (Protimonopolni oddelek pri Pravosodnem ministrstvu, v nadaljevanju US DoJ; ustanovljen leta 1933), ki danes letno prejmeta okrog 3.000 priglasitvenih obrazcev<sup>44</sup>. Ta zakon je povečal vlogo vlade pri zagotavljanju protimonopolnega delovanja, pooblastil je zvezne javne tožilce, da proti podjetjem sprožijo tožbe, FTC je dobil pristojnost, da določa smernice za zatiranje omejitev v celotnem gospodarstvu (Cooke, 1988: 423).

Če razumemo zgodovinske trende, je nekako smiselno, da je tudi tej zakonski spremembi sledilo novo obdobje povečanega obsega koncentracij. Pravzaprav so bila 80. leta prejšnjega stoletja najbolj senzacionalno obdobje prestrukturiranja gospodarskih družb, saj so pogoji na trgu vrednostnih papirjev ter vzpodbudno družbeno-politično in pravno okolje, prispevali k t. i. 'desetletju velikih poslov'. Tako med leti 1984 in 1990 beležimo četrto val koncentracij, ki je obdobje strateških koncentracij z namenom pridobivanja kratkoročnih dobičkov. Drugi vplivni dejavniki tega obdobja so še liberalizacija in deregulacija trga, globalizacija gospodarstva in še posebej finančnega trga. To so torej procesi, s katerimi smo se ukvarjali v prejšnjem poglavju in za katere smo ugotovili močno povezanost s spremenjenimi razmerami na mednarodnem nivoju urejanja koncentracij.

Peti val (1993 – 2000) se je od prejšnjih razlikoval predvsem po izredno visokem deležu čezmejnih koncentracij, povečanem obsegu in vrednosti transakcij (*megamergers*), združujejo pa se enakovredna podjetja. Pri tem ne smemo pozabiti na vpliv globalizacije poslovanja in tehnološkega razvoja, integracije evropskega gospodarskega trga, liberalizacije trgovine in deregulacije določenih sektorjev.

#### **4.1.2. Pregled institucionalne ureditve**

Na vrhu ureditve v ameriškem sistemu so zvezne institucije (Shermanov zakon, Claytonov zakon, Navodila za koncentracije – *Merger Guidelines*, ...) ter agencije (US DoJ in FTC), kot splošni organi za nadzor koncentracij. Za nadzor določenih gospodarskih področij obstajajo tudi nekateri specifični organi<sup>45</sup>, vendar se pristojnosti pogosto tudi prekrivajo. Drug nivo predstavljajo države (državni javni tožilec), tretji pa

---

<sup>44</sup> Število priglašenih koncentracij po HSR zakonu je s 1.529 leta 1991 naraslo na 3.702 leta 1997, kar je 142-odstotni porast. Leta 2000 je bilo še dodatnih 1.200 vlog (skupno 4.926) (US DoJ, 2000).

<sup>45</sup> *Securities and Exchange Commission, the Federal Energy Regulatory Commission, Federal Communication Commission*, ki nadzorujejo delniške, energetske, komunikacijske in druge trge.

obstoj zasebnih tožb, kjer postopek lahko sprožijo tako potrošniki kot tudi podjetja (Hamner, 2002: 389).

Primarni zakonski vir urejanja koncentracij v ZDA je 7. člen Claytonovega zakona (Cooke, 1988). Kot smo že omenili v 3. poglavju, ZDA svojo zakonodajo uporablja tudi za nadzor tujih poslovnih povezav na podlagi načela učinka. Ta nadzor je uvedla v primeru *United States v. Aluminum Co. Of America*<sup>46</sup>. Leta 1976 so uporabo tega načela poskušali omejiti v primeru *Timberlane Lumber Co. v. Bank of America* tako, da bi bila pristojnost ZDA upravičena samo, če bi bil učinek na ameriško gospodarstvo bistvenega obsega. Z razmahom koncentracij tako že skoraj vsak primer spada pod ameriško pristojnost odločanja. Ameriška sodišča se za prepoved mednarodnih koncentracij – iz političnih razlogov – le redko odločijo, čeprav imajo široka pooblastila. Poudarjamo, da takšna praksa obstaja zaradi političnega (ne)odobravanja in ne, ker nad primeri nimajo pristojnosti<sup>47</sup>.

## **4.2. UREDITEV V EU**

Za razliko od vala koncentracij v 80. se novejši val ni zgodil izključno med podjetji iz ZDA in VB, pač pa so tu odigrala pomembno vlogo tudi evropska, japonska, korejska, latinsko-ameriška, JV-azijska podjetja. Prav zato je obdobje definirano kot prvi 'globalni' val koncentracij (Baalam, 1996). Vsi ti dogodki seveda niso ušli nadzoru organov za konkurenco, zaradi česar se je na tem področju povečal obseg zakonodaje. Med njimi je še posebej očitno razvoj pravil konkurence v Evropi<sup>48</sup> in znotraj ES/EU.

### **4.2.1. Prevzemna zakonodaja v EU**

Politika in pravila konkurence spadajo med pristojnosti Unije, sestavljajo pa jo tri področja. In sicer protimonopolno (za nadzor omejevalnih sporazumov in zlorabe

---

<sup>46</sup> V tem primeru je bilo odločeno, da ima ZDA pristojnost nad popolnoma tujim ravnanjem, ki ima učinek tudi na območju ZDA. Glede na globalni značaj današnjega gospodarstva si je težko predstavljati popolnoma tuje dejanje, ki ga ni mogoče razširiti na učinkovanje te doktrine, čeprav zgolj na zelo posreden način.

<sup>47</sup> U.S. Dept. Of Justice; Guidelines for International Operations, 53 Fed. Reg. 21595 (1988).

<sup>48</sup> Leta 1990 so samo 3 države članice EU imele pravo za nadzor koncentracij: Francija, Nemčija, VB. 2001 je bilo število takšnih držav že 14, le Luxemburg je bil brez. Te zakone so sprejele tudi vse države Vzhodne Evrope (Bridgeman, 2002: 60).



prevladujočega položaja<sup>49</sup> na trgih, ki vplivajo na EU), področje koncentracij (nadzor koncentracij) in državne pomoči. Konkurenčna politika EU je – z izjemo Uredbe Sveta 4064/89 o nadzoru združevanj med podjetji, kot je bila spremenjena z Uredbo Sveta 1310/97<sup>50</sup> (*European Merger Control Regulation*; v nadaljevanju Uredba 4064/89) – v temeljnih načelih definirana v Rimski pogodbi. Konkurenčna politika, ki zadeva trgovino med državami članicami (v nadaljevanju DČ) je primarno naloga Evropske komisije (v nadaljevanju Komisija), čeprav lahko le-ta delegira svojo pristojnost nacionalnim oblastem.

V preteklosti so bile v zaščitelih gospodarskih sistemih držav članic cene namreč velikokrat umetno vzdrževane, kar so politične elite dopuščale zato, da bi preživel tudi nekonkurenčni proizvajalci. Potem pa se je utrdilo spoznanje, da je v mnogih primerih v skupnem interesu držav članic, če trg sam izloči nekonkurenčna podjetja. Tako politika konkurence EU zagotavlja konkurenčno obnašanje podjetij na velikem trgu pod enakimi pogoji za vsa podjetja – ne glede na izvor, ugodne razmere na trgu za inovacije in tehnični razvoj v podjetjih ter temeljni okvir ostali zakonodaji in politikam Skupnosti, kot tudi zaščito interesa potrošnikov. S tem ko Skupnost sledi navedenim ciljem, s pomočjo politike konkurence na skupnem trgu onemogoča, da bi podjetja in oblasti omejevala konkurenco. Prav tako preprečuje razdrobitev skupnega trga s pomočjo mednarodnih pogodb in dogovorov pa tudi, da bi se na skupnem trgu pojavila prevladujoča podjetja, ki bi s koncentracijo poslovanja služila dobiček na račun šibke konkurence ali končnega potrošnika v Uniji.

Rimska pogodba<sup>51</sup> daje velik poudarek varovanju konkurence znotraj EU, predpisi pa so oblikovani tako, da bi preprečili omejevanje konkurence na skupnem trgu preko

---

<sup>49</sup> Prevladujoč položaj je Komisija definirala šele leta 1971, in sicer kot »gospodarsko moč, s pomočjo katere lahko eno podjetje onemogoči konkurenco in ravna neodvisno od konkurence, partnerjev, potrošnikov« (Ješovnik, 2004: 149).

<sup>50</sup> Council Regulation (EEC) No. 4064/89 EC of 21 December 1989 on the control of concentration between undertakings, (1989) OJ L 257/13, as modified by Council Regulation 1310/97 of 30 June 1997 amending Council Regulation 4064/89 EC of 21 December 1989 on the control of concentrations between undertakings, (1997) OJ L 180/1.

<sup>51</sup> Politika konkurence temelji na 3. členu Pogodbe o EGS, ki zapoveduje, naj se na skupnem evropskem trgu vzpostavi skupni tržni sistem, ki bo preprečeval izkrivljanje konkurence in bo deloval na osnovi zakona ponudbe in povpraševanja. Prakso na področju izkrivljanja konkurence so sprva prepovedovali člani iz Pogodb o ESPJ in 85. ter 86. člen Rimske pogodbe iz leta 1957, ki sta urejala prepoved omejevalnih sporazumov in prepoved zlorabe prevladujočega položaja. Leta 1997 sta bila preštevilčena v 81. in 82. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti.

kartelov in zlorabe dominantnega položaja. Tržna prevlada – koncentracije<sup>52</sup> so dovoljene samo, če zagotavljajo določene prednosti: izboljšanje gospodarskih struktur, racionalizacijo proizvodnje, varovanje notranjega trga pred velikimi zunanjimi konkurenti ali če zagotovijo znižanje stroškov v prid potrošnikom Skupnosti.

Člen 86 Rimske pogodbe je sprva dovoljeval koncentracije podjetij brez priglasitve Komisiji. Leta 1972 je zato Komisija pripravila besedilo uredbe o nadzoru združevanj med podjetji, ki je Svet ministrov ni sprejel vse do leta 1989. Uredba je določila, da so pri koncentracijah potrebne obvezne priglasitve<sup>53</sup> Komisiji, če podjetje izpolnjuje enega izmed naštetih pogojev<sup>54</sup>, v vsakem primeru pa mora na priglasitev odgovoriti v treh mesecih. Leta 1990 je Komisija sprejela še uredbo, ki je poenostavila postopek priglasitve tako, da je uvedla tako imenovani Obrazec CO po vzoru Obrazca A/B, ki je potreben za postopek po 85. členu. Od leta 1990, ko je bilo vloženih 12 vlog, je število priglasitev<sup>55</sup> v EU naraslo za skoraj 28-krat in se od leta 1995 več kot potrojilo (s 110 leta 1995, na 345 leta 2000).

EU postopek je kvazi-praven (EC 1997 in EC 2000), saj je njegova temeljna značilnost ta, da ga izpelje upravni organ in ne sodišče. Postopek je dvostopenjski: predhodni enomesečni in, ob obstoju resnih dvomov o učinku na konkurenco, še poglobljeni, 4-

---

<sup>52</sup> Konkurenčno pravo EU uporablja za združitve, pripojitve in prevzeme termin 'koncentracija'. Le-ta pride pod pristojnost nadzornih organov EU le, če ima razsežnosti Unije (*Community Dimension*) ali na podlagi doseženega prometa na svetovni, evropski in državni ravni (Ješovnik, 2004: 49).

<sup>53</sup> Združitve z razsežnostmi EU morajo udeležena podjetja prijaviti Komisiji v 1 tednu po objavi, nato pa morajo biti dejanja začasno ustavljena za tri tedne. V 1 mesecu po prijavi mora Komisija odločiti, ali je združitev združljiva s skupnim evropskim trgom. Če domneva, da transakcija ni združljiva s skupnim trgom, Komisija nadaljuje preiskavo, ki jo mora končati v roku 4 mesecev. Prevzemnik se lahko tudi pred objavo ponudbe obrne na komisijo za zaupen nasvet in pridobi neobvezujoče predhodno mnenje. Če združitev ogroža konkurenco v EU, jo lahko komisija prepove, oziroma dovoli, če podjetja, ki se združujejo, odstranijo njene protikonkurenčne vidike.

<sup>54</sup> Letni promet podjetja je večji od 2,5 milijard evrov; podjetje ima v vsaj treh DČ več kot 100 milijonov evrov prometa. Če se več kot 2/3 prometa podjetja dogaja v eni DČ, je to po načelu subsidiarnosti v domeni državnih organov DČ.

<sup>55</sup> Med septembrom 1990 in 2001 je Komisija pregledala 1759 transakcij. Od tega jih je prepovedala le 15. Dejstvo, da je bil primer *GE/Honeywell* eden izmed njih, je pritegnilo očitke mnogih komentatorjev; reakcija, ki morda odvrta od relativnega uspeha mnogih podjetij ob upoštevanju uredbe. V obdobju komisarja Montija je bilo izdanih 8 pomembnih prepovedi (v primerjavi z 10 v predhodnih 9 letih). Od dneva veljave Uredbe (21.9.1990) do 31.8.2002 je EK prejela 2083 priglasitvenih vlog in sprejela 2014 končnih odločitev. Od teh je prepovedala le 18 transakcij, 61 transakcij so razrešili z naložitvijo dodatnih pogojev (Dinan, 2000).

mesečni postopek. Vse odločitve Komisije so lahko predmet presoje evropskega sodišča (*European Court of Justice – ECJ*)<sup>56</sup>.

#### Zgodovinski razvoj Uredbe Sveta o nadzoru združevanj med podjetji

Zahteva po predhodni priglasitvi koncentracij se je pojavila zaradi težav s spoštovanjem členov 85 in 86 Rimske pogodbe, ki prepovedujeta omejevalne sporazume, ne določata pa dolžnosti predhodnega obveščanja, saj ne vsebujeta določb za nadzor koncentracij. Komisija je prvič predlagala sprejem uredbe Svetu leta 1973, kmalu po sprejetju 86. člena, vendar so DČ temu takrat nasprotovale. Šele leta 1987 je Evropsko sodišče podprlo njeno stališče, da člena 85 in 86 veljata tudi za združitve. Po tej odločitvi je Komisija postala bolj agresivna pri njuni uporabi za preiskovanje koncentracij. Ker pa zakon ni predvideval predhodnega obveščanja, se je Komisija soočala s podobnimi težavami kot ameriška FTC pred sprejetjem HSR zakona. Tako so leta 1989 izdali Uredbo Sveta, ki je podobna HSR zakonu. Strankam nalaga dolžnost predhodnega obveščanja in odložitev sklenitve posla do konca obdobja, predvidenega za sprejem odločitve (1 mesec). Tako je EU šele leta 1989, s sprejetjem Uredbe Sveta, tudi uradno dobila prevzemno politiko. Pred tem je uporabljala člen 86 za preiskavo koncentracij, (kadar je obstajala možnost za zlorabo položaja na trgu) in pa člen 85 za naložitev dodatnih pogojev predlaganim združitvam<sup>57</sup> (glej tudi Baer, Fraser, 2004).

Pri zgoraj omenjeni Uredbi je pomembno poudariti, da ob njenem sprejetju vse DČ niso imele lastne zakonodaje za urejanje koncentracij. Uredba tako ustanavlja *one-stop-shop* za tiste transakcije, ki zadevajo več kot eno DČ. Za podjetja je bila uvedba centraliziranega, hitrega in relativno transparentnega postopka za oceno koncentracij dobrodošla novost, saj je alternativa tega namreč priglasitev po pravilih posamezne DČ.

#### **4.2.2. Sistem in organi**

Na vrhu sistema sta skupna Uredba 4064/89 in Generalni direktorat komisije za konkurenco. Drugo raven predstavljajo institucije in organi DČ, katerim ostaja precej

---

<sup>56</sup> Od 15 negativnih odločitev Komisije je bilo tako doslej izpodbijanih 10 in v 2 primerih je bila odločitev Komisije tudi razveljavljena. Vendar pa se je to zapletlo leta 2001 in 2002, ko je Komisija izdala več prepovedi, od katerih je prvostopenjsko sodišče razveljavilo odločitve v primerih *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand*, *Tetra Laval/Sidel*.

<sup>57</sup> Razlika med obema členoma in uredbo je ta, da se Uredba o združitvah uporablja, preden se koncentracija zgodi, člen 86 pa se uporablja *ex post* glede na dejanske dokaze domnevnega tržnega vedenja. Uredba o združitvah se uporablja *ex ante facto*, saj je potrebno predvideti morebitne tržne spremembe.

širok prostor za samostojno odločanje in sprejemanje pravil. Na tej ravni obstajajo tudi številne sektorsko-specifične agencije z določenimi pristojnostmi za nadzor koncentracij<sup>58</sup>. Nekatere države imajo še organe na regionalni ravni, ki pa se navadno ukvarjajo z nepoštenim ravnanjem na trgu, in ne z nadzorom koncentracij.

#### **4.2.2.1. Vloga Evropske komisije**

Njene pristojnosti na tem področju so zelo široko zastavljene. Pri vodenju politike konkurence je Komisija avtonomna. To pomeni, da na osnovi omenjenih členov potrebne uredbe in odločbe sprejema praviloma sama, le pri najbolj temeljnih usmeritvah sodeluje tudi Svet EU. S prvo uredbo na področju urejanja konkurence iz leta 1971 je ta politika postala nadnacionalna in velja tudi na ozemlju držav članic Evropskega gospodarskega prostora. Generalni direktorat (GD) za konkurenco, ki je ravno prestal večjo reformo, je pristojen za različne industrijske sektorje, večinoma s posebno skupino za koncentracije. Odločitve Komisije zadevajo širšo agendo Skupnosti, kjer so konkurenca in njeni cilji le del celote, tako da je Komisija pri svojih odločitvah vezana na več komisariatov in so potemtakem njene odločitve tudi politične (Heim 2003: 52).

V postopku za oceno transakcije Komisiji pomaga vrsta svetovalcev: GD za konkurenčno politiko, drugi povezani direktorati, pravna služba Komisije. V drugi fazi postopka tudi uradnik za zaslišanje in drugi vpleteni komisarji ter njihovo osebje pa tudi organi DČ. Vse te skupine podajo svoje mnenje, nasvete, stališča neposredno direktoratu, tako da je njegova odločitev sad vpliva različnih skupin, kar pa seveda zahteva svoj čas, vpliva pa tudi na transparentnost in razumevanje. Kompleksna struktura Komisije povzroča nejasno oblikovanje odločitve. Nejasna ostaja meja, do katere so bile vpletene druge institucije in oddelki ter s kakšnim vplivom – zaradi tega tudi stranke ne vedo s kom komunicirati glede spornih točk.

#### **4.2.2.2. Aktualne reforme in evropska konkurenčna mreža (*The European Competition Network*)**

Od leta 1995-2002 se je evropska konkurenčna zakonodaja pod vodstvom Karla Van Mierta, Maria Montija in Alexa Schauba temeljito spremenila. EU se je leta 2002 lotila

---

<sup>58</sup> Tako na primer obstajajo posebni uradi za nadzor telekomunikacij, medijev, bančnega sektorja, energetike,...

reform<sup>59</sup> konkurenčne zakonodaje, za katero je Monti (EC, CPN 2004) dejal, da »vse od začetka ustanovitve EU ni bilo tako radikalne reforme evropske konkurenčne javne politike«. Vendar tudi ta reforma ni prinesla vseh potrebnih sprememb. Decentralizacija konkurenčnega prava v okviru EU namreč znotraj sistema ustvarja serijo petindvajsetih vzporednih pristojnosti. Neizogibno se bodo med seboj razlikovale v zagnanosti, hitrosti, pristojnostih in učinkovitosti izvajanja zakonov. Tu ne gre zgolj za vrsto in tip uradov, pač pa tudi za sodišča, tribunale in druge instančne mehanizme. Razlike v izvajanju bodo morda nenamerne, premišljene, preračunane – različno glede na odziv sistema na različne vrste pritiska.

Nova Uredba (staro je nadomestila s 1. 1. 2005)<sup>60</sup> ustanavlja formalno in pravno zadovoljiv sistem za učinkovito in skladno izvajanje konkurenčne zakonodaje DČ. Vendar je ključ do uspeha oblikovanje neformalnih načinov sodelovanja in razumevanja. Nacionalne oblasti naj po tej uredbi ustvarijo mrežo<sup>61</sup> (*the European Competition Network* – ECN) in tesno sodelovanje pri izvajanju členov 85 in 86. S tem bi zagotovili infrastrukturo za vzajemno izmenjavo informacij, pomoč in učinkovito razdelitev primerov. Takšna mreža, kjer vse DČ uporabljajo isto pravo in javno politiko, bo v veliki meri pripomogla h konsistenti (EC, 2000: 6, 9). Mreža je medvladni sistem, ki bo prenesel veliko količino zaupnih informacij in bo deloval večinoma v elektronski

---

<sup>59</sup> Reforma je del paketa reform, začeti decembra 2001 in ustanavlja novo delovno mesto *Chief Competition Economist*, glavnega ekonomista za nasvete glede konkurence (poudarjena strokovna plat odločanja, kjer se pričakuje neodvisen ekonomski pogled na razvoj politike in zagotovitev navodil in nasvetov v posameznih primerih), povečanje števila osebja za zaslišanje, oblikovanje notranjega odbora za preizkus odločitve GD v fazi II. GD nenehno izboljšuje in spreminja svojo notranjo organizacijo in delovne metode, saj le tako lahko še naprej deluje v korist potrošnikov in ohranja legitimnost EK. Na ravni notranje reorganizacije se je EK odločila, da bo združila *Merger Control* in *Antitrust Enforcement* znotraj DGIV v en direktorat (Löwe, 2004: 6). Prav tako je objavila *Draft Best Practice Guidelines on Merger Process* (osnutek navodil glede najboljših praks za izvajanje postopka za nadzor koncentracij), uvedla zgodnejšo vključitev DČ v svetovadni odbor, ustanovila posebno potrošniško zvezo znotraj GD za konkurenco ter objavila navodila Komisije za oceno koncentracij (*Guidelines on the assessment of horizontal mergers under the Council Regulation on the control of concentration between undertakings*, 2004/C 31/03, (2004) OJ C 31/5; DG Competition Best Practices on the conduct of EC Merger control proceedings.

Dostopno na [http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation/regulation/best\\_practices.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation/regulation/best_practices.pdf).

<sup>60</sup> Council Regulation (EC) No. 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings, (2004) OJ L 24/1.

<sup>61</sup> Uredba 1/2003 uvaja vzporedne pristojnosti organov DČ in Komisije, kar naj bi onemogočilo rigidno delitev pristojnosti. Poudarek je še vedno na pristojnostih DČ, s pomočjo drugih DČ, omogočeno je tudi vzporedno delovanje organov več DČ. Če ima koncentracija učinek na več kot treh trgih, je za primer pristojna Komisija (Löwe, 2004). Prvotni namen Komisije je bil zmanjšati število instanc, v katerih morajo podjetja prigrasiti koncentracije in doseči boljšo alokacijo primerov med EU in DČ. Rastoče število večkratnih vlog, i.e. prigrasitev – v vsaj 2 DČ – je dvignilo vprašanje o primernosti praga za zavrnitev. Takšnih primerov je bilo le malo, zato je leta 2000 Komisija začela obsežno raziskavo o delovanju tega praga. Zaključili so, da člen 1(3) stare Uredbe ni dosegel svojega namena, saj mnoge koncentracije še vedno prigrasujejo v 3 ali več DČ.

obliki ter nima pravnega statusa. Omejena je na niz zakonsko definiranih konkurenčnih organov, centralno sankcionirana od Komisije in deluje preko neke vrste *soft law* pravil.

### **4.3. GLAVNE RAZLIKE MED SISTEMOMA – primerjava**

Ureditev nadzora koncentracij v ZDA in EU je sedaj nekoliko jasnejša. Spoznali smo ključne organe za njihov nadzor pa tudi nekatere formalne vire, iz katerih črpajo svoje pristojnosti. Pokazali smo tudi na nekaj težav v ureditvi, s katerimi sta se spopadli obe strani. Nekatere od njihovih reform so bile uspešne, spet druge potrebujejo nadaljnjo analizo in spremembe. Tako kot se nenehno spreminjajo vsakodnevne situacije, tudi pravila potrebujejo nenehno prilagajanje. Vendar je ob vseh teh dogodkih v obeh sistemih še vedno moč poiskati nekatere temeljne značilnosti, na katerih slonijo vsi drugi predpisi. In prav te razlike so tiste, s katerimi se bo morala mednarodna skupnost ob ustvarjanju enotnega sistema spopasti. Prav te razlike bodo zaradi svoje dolge integriranosti v družbi najtežje premostljive in bodo potrebovale največ pogajanj. V nadaljevanju jih bomo prav zato na kratko pojasnili.

#### ***Namen in določbe prava***

Če je namen ameriške zakonodaje decentralizirati industrijo in tako doseči večjo tržno konkurenčnost, potem je rojstvo konkurenčnega prava v Evropi z Rimsko pogodbo bolj kot preprečevanju koncentracij namenjeno preprečevanju zlorabe prevladujočega položaja na trgu. Evropa je prej kot Amerika spoznala, da boj proti koncentracijam s decentralizacijo velikih podjetij sčasoma prinese stroške, ki presegajo koristi. Zaradi tega se je bolj kot koncentracijam posvetila zlorabi moči, ko je koncentracija enkrat že dosežena. V EU so bile tako koncentracije v preteklosti popolnoma legitimno sredstvo za doseg ekonomske učinkovitosti in ne intervencijsko sredstvo za ohranitev tržne strukture (Hamner, 2002: 407). Cilj 85. člena Rimske pogodbe je isti kot cilj Shermanovega zakona – saj prepoveduje omejevalne sporazume in ravnanja, kot glavni namen pa poudarja preprečitev, omejitev ali izkrivljanje konkurence. Člen 86 te pogodbe ustreza namenom Claytonovega zakona, saj prepoveduje zlorabo prevladujočega položaja.

Glede zunajteritorialnega uveljavljanja svojega prava je ECJ sprejel podoben pristop kot ameriška sodišča. V odločitvi *Wood Pulp*<sup>62</sup> je sodišče uporabilo modificiran *test učinka* za razširitev pristojnosti EU nad številnimi tujimi podjetji, med njimi tudi 11 ameriškimi<sup>63</sup>, ki so v tem primeru sklenili tajni dogovor o višjih cenah. Ta primer je imel podoben zunaj-teritorialni učinek kot primer *US v. Aluminum* (glej tudi poglavje 4.1), saj je pristojnost povezoval z učinkom dejanj strank in ne z njihovo lokacijo ali nacionalnostjo.

### ***Procesne določbe***

Oba zakona urejata priglasitveni prag, definicijo gospodarskih enot, obseg pristojnosti, postopkovne roke in čakalno dobo, vsebino obrazca ter ostale administrativne določbe. Seveda imata pri tem različne zahteve. Tako na primer HSR zakon postavlja nižji priglasitveni prag, zaradi česar je v ZDA več vlog, več preiskav pa tudi več zavrnenih transakcij kot v EU<sup>64</sup>. Velik del aktivnosti nadzovanja koncentracij danes namreč obsega predhodne odobritve in priglasitve.

### ***Neodvisnost in pristojnosti organov ter strank zasebnega prava***

Komisija in USDoJ sta del vlade (torej nista samostojna), FTC pa je institucionalno neodvisna, vendar nima lastne pristojnosti glede svojega proračuna in sprejemanja predpisov kot tudi ne glede osebja. Tako se tudi tu kaže močan vpliv politike (Glas, 1991: 25). Ob ustrezni informaciji ali pritožbi US DoJ, FTC in javni tožilci zveznih držav lahko sprožijo postopek, prav takšno pravico pa imajo tudi stranke zasebnega prava.

### ***Različne teoretske podlage***

Ekonomsko-teoretična izhodišča za sprejemanje odločitev naj bi bila bistvenega pomena za različne odločitve (čeprav bomo v nadaljevanju naloge videli, da to ni nujno vedno res). Oba sistema se bistveno razlikujeta predvsem v svojih definicijah relevantnega trga, ki je osnova za oceno koncentracij. Razlikuje se tudi njun

---

<sup>62</sup> Case 89/85, *Ahlström v. Commission*, 1988 E.C.R. 5194 (1988).

<sup>63</sup> Poleg tega je bila eden izmed obtoženih v primeru *Wood Pulp* ameriška izvozna družba, ki je trdila, da bi uporaba EU konkurenčnega prava kršila mednarodno pravno dolžnost nevmešavanja. To je bilo namreč izvozno podjetje, katerega ameriško pravo izvzema iz svojega prava. ECJ je argument zavrnilo, med obema državama pa ni prišlo do spora.

<sup>64</sup> Po raziskavi FTC pa je proporcionalno gledano več postopkov uvedenih v EU.

substantivni test<sup>65</sup> (Copi, Walker, 2004). O tem, ali je razlika med obema testoma morda zgolj lingvistična, še vedno potekajo vroče debate<sup>66</sup>.

Uvedba predpisov o nadzoru koncentracij leta 1990 je Komisijo prisilila k sprejemu metodičnega in konsistentnega pristopa k definiciji trga v vseh primerih, saj se je od takrat naprej soočala z mnogimi primeri v zelo kratkem in omejenem času. Pred to uredbo je glede definicije trga obstajal le *case law ECJ*. Pri definiciji obstajajo 3 bistvene razlike. Razlika je že v stopnji pomembnosti, ki jo namenjajo izvedbi definicije (V ZDA manj pomembno in se zanašajo bolj na statistične analize. V postopku analize se pogosto z definicijo trga sploh ne ukvarjajo, v Evropi pa je to obvezni predhodni del analize.). Različne so tudi izhodiščne točke začetka analize definicije trga; substitutivnost na strani ponudbe; preizkus definicije trga (Kljub močnejšemu poudarku na definiciji trga rigorozna empirična ekonomska analiza ni močna točka Evrope. Pomanjkljiv dostop do visoko kvalitetnih podatkov kaže na velik teoretski poudarek in manj empirični. V ZDA je dostop do podatkov boljši, tako da je ekonometrična ocena sistema povpraševanja mnogo bolj razvita.).

### ***Vpliv politike in lobiranje***

Razumljivo je, da podjetja, ki se združujejo, želijo in potrebujejo kar največ vladne podpore in pomoči. Tu je – še posebej pri podjetjih, velikega pomena za državno gospodarstvo – vpleten še nacionalni interes. Tako naj bi bila po mnenju gospodarstvenikov naloga politike, da skrbi za proces in metode, ki jih uporablja GD (Heim, 2003). Pogosto so starejši politiki javno izvajali pritisk na Komisijo<sup>67</sup>, najbolj pa je znan primer *GE/Honeywell*, kjer ravno strategija lobiranja GE velja za njegovo največjo napako<sup>68</sup>. Tu se postavlja vprašanje primernosti in legitimnosti lobiranja,

---

<sup>65</sup> Pravni test v ZDA (bistveno zmanjšanje konkurence) in v EU (prevlada) sta bila na dolgo obravnavana leta 2002, po začetku uvedbe reforme EU prava. Substantivni test v obeh sistemih je različen. Medtem ko se v ZDA sprašujejo o (i)legalnosti združitve na podlagi morebitnega vpliva na zmanjšanje konkurence (SLC test), je v EU koncentracija prepovedana, če ustvarja prevladujoč položaj (dominančni test).

<sup>66</sup> *OECD Committee for Competition Law and Policy*, ki je forum, kjer so večinoma potekale transatlantske debate pred ustanovitvijo ICN pravi, da sta SLC in dominančni test morda celo enaka, če upoštevamo, da je koncept dominance ekvivalenten tržni moči. EU spreminja svoj koncept in se nagiba bolj v smer tržne moči.

<sup>67</sup> Tako je npr. švedski premier posredoval v primeru *Ko/Scania*, francoski premier ter predsednik v primeru *Schneider/Legrand*.

<sup>68</sup> Javno so Montija in ostale visoke uradnike zasuli s telefonskimi klici in visokimi obiski (vodja osebja Bele hiše in predsednik uprave). Intenzivnost lobiranja v tem primeru je Montija prisilila do tega, da je izdal tiskovno poročilo, v katerem je zavrnil politično vpletenost v primeru (Commission Press Release IP/01/855, 18. junij, 2001).



vendar je vpliv političnega interesa v postopku neizogiben. Leta 2002 je William Kolasky (2002b)<sup>69</sup> dejal, da je »najboljši način, ki ga ima sistem na voljo za preprečitev spolitiziranosti konkurenčnega prava, da zagotovi utemeljenost svojih odločitev na ekonomskih teorijah, popolnoma podprtih z empiričnimi in dejanskimi dokazi«. Naivno je pričakovati, da politične vpletenosti ni, če je zakonodaja ne predvideva. Prav nekatere odločitve Komisije napeljujejo k temu, da so vpletene stranke<sup>70</sup> in države odigrale pomembno vlogo pri neformalnih pogajanjih in da Komisija bolje pojasni posle, kot pa svoje kriterije za analizo.

#### 4.4. UREDITVE V NEKATERIH DRUGIH DRŽAVAH

Od sprejetja Uredbe 4064/89 je EU in ZDA z uvedbo obvezne predhodne priglasitve koncentracij sledilo mnogo držav. Ker so države na tem področju imele le malo izkušenj, so po večini sledile ureditvi ZDA in EU. Kljub temu med njimi obstaja kar nekaj vsebinskih razlik, ki v mednarodnem poslovanju povzročajo nemalo težav (opisane v tretjem poglavju). Vendar je pomembno poudariti to, da so pri sprejemanju predpisov vse te države sledile nekemu že obstoječemu vzorcu, in da so imele možnost izbrati le tisto, kar se je v praksi izkazalo za uspešno. Uvedba prej nepoznanih predpisov v teh državah je nekakšna miniatura simulacija tega, kako bi se z uvedbo novih pravil lahko spopadel mednarodni sistem. Na izkušnjah držav se lahko nauči tega, česa se je potrebno izogibati ter predvsem tega, česa se je dobro oprijeti.

##### ***Povečana nacionalna kontrola koncentracij***

Najbolj odprt trg za koncentracije v Evropi ima Velika Britanija (VB), ki pa je obremenjena s težko konkurenčno zakonodajo. Francija je svoje trge odprla nekje okrog

---

<sup>69</sup> Takrat *Deputy Assistant Attorney General* pri *US DoJ's Antitrust Division*, Kolasky, je pri svoji določitvi načel za učinkovito uveljavljanje pravil konkurence izjavil, da se bolj izkušeni uradi čedalje bolj spopadajo z lobisti in strokovnjaki za odnose z javnostmi. Le-ti poskušajo vplivati na odločitev preko medijev, ne pa z argumenti na ravni konkurenčnosti (Kolasky, 2002).

<sup>70</sup> Postopek EU za nadzor koncentracij je odprte narave, zato je tudi Komisija odprta za mnenja vključenih strank. Deloma je to zato, ker je bila narava Komisije vedno posvetovalna. Stranke to 'relativno odprto in prepustno kulturo' izkoriščajo pri svojih lobističnih prizadevanjih. In prav lobiranje je del pravil bruseljske igre, ki veljajo tudi za pravila konkurence. Odprtost Komisije za različna mnenja seveda zajema mnoge skupine, od konkurentov in strank, do potrošnikov in sindikatov. V določenih primerih imajo prav te skupine – večinoma konkurenti – prevelik vpliv na Komisijo. Za primer, *Schneider* je močno kritiziral konkurenta *Siemens* iz Nemčije, ker naj bi le-ta uspešno lobiral v zakulisju za prepoved *Schneider/Legrand*. Prav tako obstajajo dokazi o tovrstnem ravnanju *GE/Honeywell*, *United Technologies*, ...

leta 1992. Italija je kljub temu, da ima manj pravil in predpisov, ki omejujejo mednarodne koncentracije, zaradi svoje računovodske prakse ena izmed najmanj permisivnih držav za potencialne kupce. V Nemčiji posle otežujejo močni sindikati ter tesna povezava med konzervativnimi bankami in pravom; tako da tudi Nemčija ni ravno zelo odprta država za tuje ponudbe (Hamner, 2002: 409).

Nova navodila za združitve (*New Canadian Merger Guidelines*, 21.9.2004)<sup>71</sup>, ki so v veliki meri skladna s pristopom ureditve agencij v ZDA in EU, je izdal tudi kanadski urad za konkurenco (*Competition Bureau Canada*). Glavna sprememba v teh navodilih je poudarjena analiza konkurenčnega učinka (McMillan Binch, 2004).

V Južni Ameriki pred letom 1990 konkurenčno pravo ni igralo nobene v mednarodnem smislu pomembne vloge. Konkurenčno pravo so države tam uvedle: Argentina 1980, Brazilija 1994, Kolumbija 1992, Čile 1979, Kostarika 1994, Mehika 1992, Panama 1996, Peru 1991, Venezuela 1991 (Singham, 1998: 390). Regionalni integracijski sporazumi (kot so MERCOSUR in CARICOM) trenutno ne vsebujejo konkurenčnih določb, o njih razpravljajo kot o možnih spremembah za prihodnost. Večina teh držav je svojo zakonodajo oblikovala po ameriškem ali evropskem vzorcu (razen Kostarike, Paname in Mehike so se vse zgledovale po Evropi).

Na Kitajskem je nacionalni ljudski kongres leta 1993 sprejel Zakon zoper nepošteno konkurenco, z namenom kaznovanja nepoštena konkurence in zaščite interesa tako potrošnikov kot tudi podjetnikov. Zakon skoraj ne omenja protikonkurenčnih učinkov koncentracij, kot tudi ne zlorabe monopolnega položaja. Eden izmed razlogov je tudi dejstvo, da ima Kitajska relativno nizko stopnjo gospodarskih koncentracij.

#### **4.5. TEŽAVE IN NAČRTOVANE SPREMEMBE**

Podoben proces integracije trga in prestrukturiranja gospodarstva kot se je odvijal v ZDA ob sprejetju Shermanovega zakona, se sedaj odvija na globalni ravni. Tehnološke spremembe in napredek sta nekaj vsakdanjega; pravzaprav imamo opraviti s podobno

---

<sup>71</sup> Kanada je konkurenčno zakonodajo dobila v 60. letih. Sledila je reforma leta 1976, Zakon o konkurenci sprejmejo leta 1986 (Scott, 2004).

situacijo. Preteklost nas je naučila, da gospodarstvo vedno najde pot, da obide nova pravila. Odkriva vedno nove načine ustvarjanja sinergij in povezav z namenom povečanja dobička. Država mu v tej tekmi sledi, nikoli ne prehiti. Ali je morda nastopil čas, ko bo mednarodna skupnost ustvarila globalno različico Shermanovega zakona?

Na obeh straneh Atlantika si želijo izboljšati svojo učinkovitost, postopek pa čim bolj olajšati. Pri oblikovanju reform je pri obeh veliko vprašanj glede (de)centralizacije pristojnosti. V ZDA tako razmišljajo o zmanjšanju pristojnosti držav in začetku centralizacije; v EU so reforme kompleksnejše, vsebujejo pa tako elemente decentralizacije kot tudi centralizacije. Splošna tendenca je decentralizacija pri uveljavljanju konkurenčnih institucij in centralizacija zakonodajnih pristojnosti. Tako se počasi zmanjšuje pomen nacionalnega konkurenčnega prava, ohranja pa se vloga nacionalnih organov, ki pa so pri svojih odločitvah čedalje bolj vezani na pravila EU (Rednak, 2005). Vsekakor je pri oblikovanju reform velik poudarek na izboljšanju učinkovitosti, kar je želja tako pravne kot gospodarske skupnosti (Díaz, 2004: 185). Učinkovit nadzor je tudi element naše druge hipoteze, in sicer ga je potrebno uvesti na mednarodno raven. Ponavljamo, da si mednarodna srenja pri tem lahko pomaga z izkušnjo EU in ZDA.

Pred primerom *GE/Honeywell* je obstajal konsenz, da je transatlantska ureditev koncentracij doživela strahovito vsebinsko konvergenco, kljub bistvenim razlikam v postopku. Po omenjenem primeru so nekateri avtorji začeli opozarjati na razlike, opazne v pristopu obeh oblasti, nedavna debata o reformi konkurenčnega prava v EU pa je te razlike še dodatno poudarila. Vendar pa ni nujno, da situacija takšna nujno tudi ostane. Hart (1999: 30) pravi, da dokler obstajajo meje, bodo vlade, podjetja in posamezniki potrebovali pravila za mednarodne transakcije, ki bodo drugačna od tistih, ki urejajo domače. Vlade morajo kolektivno odgovoriti na zahteve in izzive sveta, v katerem so nacionalna gospodarstva tako regionalno kot tudi globalno postala bolj povezana. Obe strani se namreč zavedata in priznavata omejitve svojih sistemov ter potrebo po sodelovanju in konvergenci. Le-to sta na začetku skušali doseči s sodelovanjem na bilateralni ravni, ki pa je kmalu pokazalo svoje pomanjkljivosti. Naslednja stopnja je sodelovanje na multilateralni ravni; o tem bomo več povedali v naslednjem poglavju.

## 5. MEDNARODNE OBLIKE SODELOVANJA NA PODROČJU NADZORA KONCENTRACIJ

Globalizacija gospodarstva in industrije je torej povečala mednarodno konkurenco, hkrati pa tudi potrebo po večji integraciji in razvitejšem pravnem sistemu. Padec komunizma in z njim tržne reforme tranzicijskih držav so še pospešili pojav multilateralnih globalnih trgovinskih sporazumov in organizacij, kot so WTO, prostotrgovinskih območij (NAFTA) in carinskih unij (EU). Na področju konkurenčnega prava – in še posebej na področju prava koncentracij – se je na mednarodni ravni v mnogih pogledih, prav prek sodelovanja in konvergence, že razvil nek skupni sistem pravil. Najbolj očitno prav v razmerju med ZDA in EU. Vendar o nekakšnem globalnem standardu zaenkrat (vprašanje, če je to pričakovanje sploh realno, še naprej ostaja odprto) – tudi zaradi nenehnega razvoja prava in gospodarskih sprememb – še ne moremo govoriti (Fox, 2000). Nedvomno pa smo doslej v tej nalogi ugotovili, da države mednarodni sistem za nadzor koncentracij vsekakor potrebujejo.

Sodelovanje med državami in organi za nazor konkurence je odvisno od dane situacije. Primernost načina sodelovanja je seveda odvisna od mnogih dejavnikov. Metka Stare (v Svetličič, Singer, 1996: 215) pravi, da je eden izmed razlogov za sklepanje regionalnih sporazumov zagotovo erozija multilateralnih pravil in čedalje večje 'sivo polje', ki omogoča diskriminatorno obravnavanje. Tendence mednarodnega regionalizma so, da le-ta vsako leto narašča – tako po obsegu oz. kvantiteti kot po vsebini oz. kvaliteti (Bučar, 1993: 36). Regionalno sodelovanje se – ne glede na številne neuspešne poizkuse – nadaljuje in pogloblja, neuspele oblike in vsebine pa nadomeščajo nove. Bučar (1993: 37) tudi ugotavlja vse večje uveljavljanje diplomatskega sporazumevanja, političnih in neformalnih oblik sodelovanja in izogibanje pravnim okvirom, obligacijam in formam, ki lahko – poleg spodbujanja – delujejo tudi zaviralno. Trde, pozitivne mednarodnopravne zaveze prehajajo v mehke, prej politično in moralno zavezujoče oblike sodelovanja. V novi luči se kaže prepričanje, da je prostovoljnost pri sprejetju obveznosti tisti garant, ki bo zagotovil tudi njihovo učinkovito izvajanje. Glavni razlog držav, da se na področju konkurenčnega prava pridružijo takšnemu sporazumu, pa je zagotovo povečanje svobodne trgovine, večja učinkovitost in konkurenčnost njihovega gospodarstva ter omogočanje prenosa novih tehnologij. Prav države v razvoju

spodbujajo sklepanje multilateralnih sporazumov, saj se zavedajo, da pri sklepanju bilateralnih niso v enakovrednem položaju.

S tem izhodiščem, dosedanjimi ugotovitvami in našo drugo hipotezo, se bomo lotili analize v tem poglavju. Posvetili se bomo bi- in multilateralnim sporazumom, jih podrobneje razložili in skušali poiskati njihove prednosti ter slabosti. Po končani analizi bomo torej lahko ocenili, če so na področju učinkovitega nadzora mednarodnih koncentracij te oblike sodelovanja resnično neuspešne.

## 5.1. BILATERALNO IN REGIONALNO SODELOVANJE

Zaradi izogibanja vsakršnim oblikam mednarodne koordinacije konkurenčnih pravil je prišlo do sklepanja velikega števila bilateralnih sporazumov. Ti se večinoma nanašajo na pregon sklepanja težkih kartelov, nadzor koncentracij pa igra le obrobno vlogo in ponavadi vsebuje le dolžnost obveščanja in posvetovanja. Namenjeni so predvsem reševanju težav, s katerimi se organi soočajo pri vsakodnevnem sodelovanju – zato ti sporazumi med dvema državama določajo predvsem pogoje za sodelovanje. Tovrstni sporazumi so bili sklenjeni med ZDA in EU<sup>72</sup>, ZDA in Kanado<sup>73</sup>, Avstralijo in Novo Zelandijo<sup>74</sup>, ZDA in Japonsko<sup>75</sup>. Bilateralni in regionalni sporazumi o konkurenčni politiki držav so trenutno edina oblika *formalnih* mednarodnih sporazumov o sodelovanju na tem področju. Najuspešnejši in najdaljnosežnejši je vsekakor sporazum o Evropski skupnosti, čeprav oba člena Rimske pogodbe in Uredba 4064/89 verjetno bolj kot v kategorijo mednarodnih sporazumov spadajo v urejanje nacionalnih zakonodaj. Poleg ES/EU obstaja še nekaj regionalnih sporazumov kot so *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) in *Southern Common Market* (MERCOSUR), ki prav tako vsebujeta določbe o urejanju konkurence.

---

<sup>72</sup> *Agreement Between the Government of the United States of America and the Commission of the European Communities Regarding the Application of Their Competition Laws. Sept. 23, 1991, U.S.-E.U. Ponatisnjen v 4 Trade Reg. Rep. (CCH) ¶13,504.*

Leta 1998 je bilo v EU 43, v ZDA pa 39 priglasitev po tem sporazumu (neobjavljena informacija EU), kar je precejšnja porast glede na 3 v EU in 9 v ZDA leta 1991 (Rowley, Campbell, 2000).

<sup>73</sup> *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Canada Regarding the Application of Their Competition and Deceptive Marketing Practices Laws. Aug. 3, 1995, U.S.-Can.. Natisnjen v 4 trade reg. Rep. (CCH) ¶13,503.*

<sup>74</sup> *Australia-New Zealand: Closer Economic Relations – Trade Agreement. Mar. 28, 1983, 22 I.L.M. 945.*

<sup>75</sup> *Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of Japan Concerning Cooperation on Anticompetitive Activities., Oct. 7, 1999, U.S.-Japan. Ponatisnjen v 4 Trade reg. Rep. (CCH) ¶13,507.*

Iz več razlogov so se bilateralni sporazumi doslej izkazali kot najuspešnejši. Kot prvi razlog Matsushita (2002: 467) navaja lažjo sklenitev sporazuma med dvema strankama kot med več udeleženci. Drugič, tak sporazum lahko ureja konkretna vprašanja, pomembna za obe udeleženi strani. Tretjič, razrast bilateralnih sporazumov bo ustvaril mrežo tovrstnih sporazumov in tako tlakoval pot multilateralnim sporazumom. Akumuliral bo namreč izkušnje na področju mednarodnega sodelovanja glede vprašanj konkurence ter tako ustvaril duh sodelovanja med uradniki in organi. S tega zornega kota bi morali sklepanje bilateralnih sporazumov kljub njihovim svojstvenim omejitvam vzpodbujati. Področja in stopnje sodelovanja med državnimi organi, ki jih ti sporazumi urejajo so različna; od golega poročanja do prenosa preiskav na drug organ. Vsekakor pa je od vsebine sporazuma odvisna njegova dejanska uporabnost.

### 5.1.1. Obveščanje in posvetovanje

Najnižja stopnja oblike sodelovanja med državami je medsebojno obveščanje; takoj ko nek organ izve za načrtovano koncentracijo z morebitnim škodljivim učinkom na konkurenco, o tem obvesti vse po njegovem mnenju prizadete organe. Takšno ravnanje je zapisano že v *priporočilih OECD*<sup>76</sup> iz leta 1967, pa vendarle še danes ne poteka brez zapletov (OECD, 1994: 52). Budzinski (2003: 8) pravi, da je za izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti takšnega sodelovanja potrebno jasno definirati komunikacijske kanale, priporočljiva pa bi bila tudi uvedba mednarodnih uradnikov za koordinacijo dela med nacionalnimi in tujimi organi. V istem priporočilu OECD<sup>77</sup> (stran 103) predlaga čim hitrejšo predajo primera posebni skupini za obravnavo primera – *Case Team*.

---

<sup>76</sup> Vsebinskega dela urejanja konkurence se je OECD lotil leta 1987 z ustanovitvijo *Committee on Competition Law and Policy* (Odbor za konkurenčno pravo in politiko – CLP). Sprejel je številna pomembna priporočila, med katerimi so najopaznejša: leta 1995 *Recommendation Concerning Cooperation Between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade*; 1998 *Recommendation Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels*; in 1999 *Notification Framework for Transnational Mergers*. Tukaj lahko omenimo še **Whish & Wood poročilo** (1994, *Merger Cases in the Real World – A Study of Merger Control Procedures*, avtorja Richard Whish in Diane Wood). V tem poročilu avtorja predlagata več sodelovanja in konvergenca pri ocenah dovoljenosti koncentracij; priznavata, da je za vsebinsko harmonizacijo še prezgodaj, čas pa je zrel za procesne spremembe. Delovna skupina OECD odbora CLP je nato sprejela relativno skromno poročilo in skupni obrazec za priglasitve, kjer pa upošteva zgolj nekatere predloge W&W poročila. Z obrazcem se je strinjalo 28 držav, kar dokazuje, da skupni pristop lahko deluje (Rowley, Campbell, 1999: 14).

<sup>77</sup> Glej splošno: <http://www.oecd.org/daf/clp>.

S temi in z ostalimi nacionalnimi poročili so bile dosežene številne reforme. Slabost OECD-ja pa še vedno ostaja omejeno število njenih članic, ki izhajajo večinoma iz najrazvitejših držav. Prav zato ta organizacija – kljub prizadevanjem za sodelovanje z ostalimi državami<sup>78</sup> - ne more biti prostor, kjer bi potekale razprave svetovnega foruma o potrebnih spremembah. Kar je še pomembneje, OECD članstvo izključuje ali zagotavlja zgolj omejen dostop nevladnim skupinam (poslovnemu svetu, potrošnikom, strokovnjakom). Ti bi prav tako morali sodelovati pri multilateralni reformi pravil za nadzor koncentracij. Tudi iz teh razlogov OECD kot mednarodna organizacija po našem mnenju ni tista oblika sodelovanja, ki bi mednarodnim koncentracijam zagotavljala ustrezen pravni okvir.

Naslednji korak v fazi sodelovanja je medsebojno posvetovanje in izmenjava nasvetov, ki se izvaja pred začetkom ali med postopkom samim. To je v veliko pomoč pred kratkim ustanovljenim organom, koristno pa je tudi za organe z dolgoletnimi izkušnjami. Medsebojno sodelovanje ni koristno zgolj pri reševanju konkretnih primerov, pač pa pripomore k izmenjavi idej kot tudi k razpravam o različnih ekonomskih konceptih glede omejevanja trga, meril za oceno koncentracij, etc. Tudi na tem področju bi bila uvedba sistematičnega komunikacijskega procesa in standardiziranega skupnega obrazca zelo pomembna. Trenutno – tako kot na drugih pravnih področjih – obstaja možnost, da organ zaprosi za uradno pomoč. Le-ta se lahko nanaša na pomoč pri pridobivanju informacij, potrebnih za preiskavo, in na zunajteritorialno uveljavljanje sankcij. Takšna pomoč pa se ponavadi konča pri posredovanju zaupnih informacij in na področju sankcij, kjer med državami lahko pride do konflikta interesov.

#### Sodelovanje v preiskovalni fazi

Kadar država nadzira dejanja izven njenih meja, se postavi temeljno vprašanje, kako pridobiti dokazno gradivo za domnevno kršitev. ZDA je pri izvedbi zunajteritorialne uporabe domačega prava pogosto vključila tudi zunajteritorialno preiskavo. Zaradi tega je prišlo do vrste sporov, občasno tudi do izdaje prepovednih nalogov za opravljanje

---

<sup>78</sup> Približno 50 državnih predstavnikov se je oktobra 2001 v Parizu udeležilo razprave o globalnih konkurenčnih temah, med njimi tudi glede konvergence postopka za nadzor koncentracij. Takrat se je prvič sestal novi OECD *Global Forum on Competition*, ki je namenjen rednemu skupnemu sodelovanju visokih uradnikov iz 30 DČ OECD in EU, 5 opazovalcem OECD Komiteja za CLP (Argentina, Brazilija, Izrael, Litva, Rusija) ter 20 nečlanicam. Predstavlja pomembno pobudo za razširitev aktivnosti OECD.

tovrstnih dejanj (zbiranje dokaznega gradiva in pričanj) na tujem ozemlju. V tem pogledu je sodelovanje v preiskovalni fazi koristno tako z vidika izogibanja sporov kot tudi glede uspešnosti postopka. V bilateralnih sporazumih o sodelovanju je navadno vsebovano prizadevanje za pomoč pri pridobivanju dokazov, vendar ne kot dolžnost<sup>79</sup>. Vprašanje je, ali takšno ravnanje sploh lahko postane obvezno – in kaj se v tem primeru zgodi z informacijami zaupne narave. Prostovoljna narava določbe o dokazih in informacijah je tako zaenkrat največ, kar lahko dosežemo.

Tovrstno sodelovanje je prva stopnička na poti do uspešnega sodelovanja med državnimi organi za varovanje konkurence, ki pa vendarle ne zadosti zahtevam po znatnem zmanjšanju stroškov postopka. Vsak organ v posameznem primeru namreč odloča neodvisno in po lastni presoji. Interesi in odločitve organov drugih držav torej niso upoštevani; ne v kontekstu ne sistematično. Prav zato se razvijajo še višje oblike sodelovanja.

#### **5.1.1. Negativna in pozitivna zaveza**

Druga možnost unilateralnega delovanja sta koncept negativne in pozitivne zaveze. *Negativna zaveza* pomeni, da država pri uveljavljanju lastnega prava upošteva in pretehta interese prizadete države ter se tako odreče 'neprijazni' zunajteritorialni uporabi prava. Takšna prostovoljna samoomejitev ustreza splošnim mednarodnim običajem. Konsistentno uporabo te tradicionalne zaveze zaradi prevladujočih nacionalnih interesov pa države vendarle vedno znova kršijo; predvsem ZDA, kjer pomembno vlogo igrajo posamezne sodne odločitve. *Pozitivna zaveza* gre še korak dalje, saj država s prizadetim trgom in izvorom izven njenih meja, kršitelja ne zasleduje sama. Organi tako zaprosijo državo izvora, da razišče takšna ravnanja (Janow, 2000: 32). Pitofsky (1996) pozitivno zavezo definira kot mednarodni sporazum, kjer se neka država strinja, da upošteva prošnjo druge države za začetek ali razširitev postopka zoper njej škodljivo ravnanje. Na ta način poteka nadzor nad omejevanjem konkurence brez zunajteritorialne uporabe lastnega konkurenčnega prava, ki lahko privedlo do konflikta jurisdikcij.

Že omenjena OECD priporočila iz leta 1967 so to zavezo omenjala, vendar je države niso ustrezno sprejele. Dogovor med ZDA in EU (1991) je prvi bilateralni sporazum, ki

---

<sup>79</sup> Po določbah *International Antitrust Enforcement Assistance Act* (IAEAA, 1994) ZDA opravi preiskavo ravnanja, storjenega v ZDA, s škodljivimi posledicami v drugi državi ter tako pridobljene podatke (tudi zaupne) preda tej državi pod pogojem vzajemnosti.



to pravilo tudi formalno ureja. Dve svetovni velesili sta tako omogočili medsebojno podporo; pri tem se prostovoljno odpovedujeta delu svojega suverena trgovinskega prostora.

Uporaba tega načela predstavlja konsistentno in dosledno alternativo zunajteritorialni uporabi prava. V praksi se države zanj le redko odločajo – ne glede na to, da zmanjšuje verjetnost za nastanek sporov<sup>80</sup>. Najbrž na to vpliva tudi zahteva po visoki stopnji zaupanja v strokovno znanje in namene organa, ki preiskavo prevzema (Janow, 2000: 41). Prav tako so pomembne razlike pravnih sistemov in teoretskih izhodišč (glej poglavje 4). Kljub uporabi načela pa bi bilo takšno ravnanje neučinkovito, če državi izvora ne bi uspelo odstraniti škodljivega učinka. Zaveze ni mogoče uporabiti niti takrat, kadar je dejanje prepovedano samo v prizadeti državi, ne pa tudi državi izvora. Hkrati pa takšna zunajteritorialna uporaba ameriškega prava pogosto zbuja domnevo »imperializma ZDA« (Pitofsky, 1998). Zaradi tega so se ZDA in EU leta 1998 odločile za sklenitev novega sporazuma, ki podrobneje ureja sporazum o pozitivni zavezi. Vendarle tudi s tem sporazumom niso uspeli povečati uporabe načela – kar so visoki ameriški uradniki tudi predhodno napovedovali (Pitofsky, 1999). Nadzor koncentracij je v tem sporazumu izvzet, nacionalni organi pa morajo tako sami presoditi, ali bi predaja postopka morda omogočila učinkovitejši nadzor nad omejevanjem konkurence in se odločiti, če so pripravljeni za ta korak.

Z uporabo načela pozitivne zaveze se lahko bistveno zmanjšajo transakcijski stroški podjetij, saj se tako izognemo podvajanju istih preiskav. Vodi jo namreč en organ s pooblastilom vseh ostalih prizadetih držav, ki na koncu tudi odloči. To je še posebej dobrodošlo pri postopkih v državah v razvoju, ki so s prakso varovanja konkurence šele začele. Zopet pa lahko ugotovimo, da bi le multilateralna rešitev – ki bi ponudila razširjene najboljše običaje vsem državam – lahko znatno zmanjšala stroške transakcij za podjetja (več o tem v točki 5.2.).

### **5.1.2. Sklepanje bilateralnih sporazumov**

Prvi sklenjeni bilateralni sporazum (med Nemčijo in ZDA leta 1976) je meril na boljše skupno sodelovanje. Tudi drugi sporazumi, sklenjeni v 80. letih, so vsebinsko

---

<sup>80</sup> Doslej so uradno to pravno sredstvo uporabili le enkrat, in sicer leta 1998. ZDA so takrat v primeru *Amadeus* komisijo prosile, da prevzame preiskavo primera. EK je za začetek preiskave potrebovala kar dve leti.

nedoločeni: zgledujejo se po navodilih OECD za sodelovanje, tam postavljenih meja pa ne poskušajo preseči. Sklepanje bilateralnih sporazumov je še posebej v ZDA priljubljena metoda, saj so si sprva tako zagotavljali veljavo svojih predpisov kljub tujim zakonom o blokadi (*Blocking Statutes*; glej poglavje 3); kasneje pa so se tako upirali naraščajoči moči drugih držav. ZDA za doseg svojih interesov redno in pogosto uporablja načelo učinka. Defenzivna narava sporazumov, ki so jih ZDA sklenile z Avstralijo (1982) in Kanado (1984), ni torej nič presenetljivega. Obe državi sta želeli pridobiti več vpliva na ameriško zunajteritorialno uporabo prava. Slednje pa so iskale restriktivno razlago, ki bi onemogočila zakonske blokade. V ospredju sklepanja teh sporazumov tako žal ni bilo sodelovanje v smislu učinkovitega in transparentnega skupnega dela državnih organov.

Vsebinsko prelomnico predstavlja sporazum med EU in ZDA iz leta 1991, ki poudarja večjo učinkovitost skupnega dela in izogibanje konfliktom. Med tem časom se je spremenilo tudi razmerje moči, saj je Komisija pridobila večjo moč, ni pa se izogibala niti zunaj-teritorialni uporabi prava. Leta 1988 je tako v primeru *Wood Pulp* prepovedala izvozni kartel, v katerem je bilo udeleženo tudi ameriško podjetje (glej poglavje 4.3.). Obe strani sta spoznali, da je zaradi velike soodvisnosti obeh gospodarstev medsebojno sodelovanje potrebno nujno okrepiti. Le tako lahko namreč zagotavljata prosto konkurenco na domačih trgih. Ta sporazum tako natančno določa pravila medsebojnega obveščanja in posvetovanja, izmenjave informacij in pravni načeli pozitivne in negativne zaveze. Sporazum je služil kot osnova za nadaljnje sklepanje sporazumov ZDA s Kanado (1995), Izraelom (1999), Japonsko (1999), Brazilijo (1999), Mehiko (2000). Poleg ZDA in EU je več bilateralnih sporazumov sklenila še Avstralija (Glej: Tabela 2 – razvoj bilateralnih sporazumov o sodelovanju).

#### Pozitivne in negativne lastnosti bilateralnih sporazumov

T. i. bilateralni sporazumi druge generacije pozitivno vplivajo na skupno delo organov, saj olajšajo pričakovanja glede pomoči, podrobneje pa urejajo tudi postopek obveščanja in posvetovanja. Četudi jih k sodelovanju ni mogoče prisiliti s pravnimi sredstvi, obstaja velik moralni in politični pritisk zoper ravnanja v nasprotju z vsebino sklenjenega sporazuma. Če se držijo sklenjenega, lahko oblasti znatno znižajo transakcijske stroške organov (OECD, 1994), prispevajo k hitrejšemu postopku, saj je olajšan dostop do informacij in dokazov. Pozitivni učinki sodelovanja pa niso vidni zgolj pri

administrativnih zadevah – od njih imajo koristi tudi podjetja. Postopki mednarodnih koncentracij so namreč hitrejši, poleg tega pa se zmanjša tudi verjetnost nasprotujočih si odločitev. Prav zato je mednarodna poslovna srenja močna zagovornica tesnejšega sodelovanja v primerih mednarodnih koncentracij (Kolasky, Dick, 2002), čeprav si glede izmenjave zaupnih informacij tudi ona še do danes ni enotna (ICC 2003: 20). Še naprej namreč obstaja strah pred posredovanjem aktualnih in zaupnih poslovnih informacij konkurentom oziroma grožnje, da bi postali žrtev mednarodne gospodarske špijonaže (Griffin 1999: 42). Takšna zloraba zaupnih informacij bi pomenila hudo kršitev sporazumov in domačega prava.

Ti sporazumi sami po sebi seveda še ne zmanjšujejo sporov, lahko pa z intenzivno izmenjavo idej in medsebojno pomočjo ustvarijo razumevanje in zaupanje med organi. Včasih kljub vsemu pride do spora – pa to največkrat ni posledica pomanjkanja pripravljenosti za sodelovanje in kršitve vsebine pogodbe, pač so razlog razlike v pravnih in ekonomskih izhodiščih. *Ex post* lahko zaradi procesa postopnega spoznavanja tujih ureditev pripeljejo do izenačitve postopkov, razmišljanja in kriterijev; vendar ne nujno, saj so sporazumi prostovoljne narave in ni pravnih sredstev. Tako še naprej obstaja nevarnost samovoljnega ravnanja organov, predvsem zaradi uveljavljanja nacionalnih političnih ali gospodarskih interesov (Kennedy 2001: 41). Ti sporazumi zaradi povedanega niso primerna rešitev opisanih težav, s katerimi se srečujemo pri mednarodnih koncentracijah, saj tudi prvotno niso namenjeni reševanju političnih vprašanj, spremembam ali reformam prava. Konec koncev se nanašajo zgolj na majhno število držav. Ne predstavljajo niti procesne niti vsebinske harmonizacije konkurenčnega prava; podjetjem ne zmanjšujejo visokih transakcijskih stroškov. Prav tako zanemarjajo interese iz sporazumov izvzetih držav in ne urejajo kršitev, storjenih v tretjih državah.

Po drugi strani pa so zagotovo dobro izhodišče za zvišanje učinkovitosti mednarodne konkurenčne politike in za dosego večje pravne predvidljivosti – vendar le, kadar organi prostor za sodelovanje v celoti tudi izkoristijo. Zaradi svoje prostovoljne, neobvezujoče narave in majhnega števila udeleženk pa od omenjenih sporazumov ne moremo pričakovati, da bodo preprečili drage medzakonodajne spore. Meiklejohn (1999: 1239) pravi, da je preveč optimistično pričakovati, da bi lahko mednarodni sistem pravil konkurence zgradili postopoma iz koščkov bilateralnih sporazumov. Dejansko bi bilo

nemogoče zagotoviti medsebojno kompatibilnost vseh sporazumov. Različni sporazumi med seboj niso skladni, zato povzročajo nasprotujoče si potrebe po konkurenčni avtoriteti v primerih, kjer so vpletene 3 ali več držav. Veliko vlogo v takem primeru igra asimetrija moči – še posebej pri bilateralnih pogajanjih, kjer so vplivne države (kot EU in ZDA) bolj spretno pri uveljavljanju svojih interesov, majhne države pa nosijo nesorazmerna bremena.

Vsi ti obstoječi sporazumi so tako pravzaprav samo začasna rešitev, ki bo sčasoma pripeljala do multilateralnega dogovora. Multilateralni sporazumi namreč ponujajo rešitev, ki pokriva vsa področja; če je potrebno, pa so tudi zavezujoči. Ob ugotovitvi, da sklepanje bilateralnih sporazumov o sodelovanju v času globalnega delovanja podjetij in združevanja trgov torej ne predstavlja ustrezne rešitve, se vprašanje, zakaj do oblikovanja učinkovitega multilateralnega foruma doslej še ni prišlo, postavlja samo po sebi..

## **5.2. MULTILATERALNO SODELOVANJE**

Oblikovanje pravil na multilateralni ravni pomeni prizadevanje za konsenz ter demokratičnost urejanja mednarodnih vprašanj. Če regionalni sporazumi prispevajo k boljšim pogajalskim izhodiščem, učinkovitejšemu reševanju sporov in izgradnji konsenza, so korak v pozitivni smeri. Vendar so le neke vrste »pripravnštvo« za globalni sistem (Svetličič, Singer, 1996: 34). Pri izgradnji takšnega globalnega, mednarodnega sistema je – tako kot na mnogih drugih mednarodnih področjih – glavna ovira predvsem odpor nacionalnih držav do prenosa lastne suverenosti na nadvladniški organ. Globok dvom glede nadvladniških organizacij in institucij, ki omejujejo svobodo odločanja držav vlada predvsem v ZDA (Keohane, 2002). S strani EU je takšen strah zaradi političnih in zgodovinskih razlogov manj prisoten. Poleg tega pa Komisija v prenosu konkurenčnih pooblastil na WTO vidi priložnost za premoč nad ZDA, saj WTO Komisijo obravnava kot samostojnega partnerja.

V takšnem vzdušju so se doslej izjalovili vsi poskusi za oblikovanje usklajene mednarodne konkurenčne politike. Prvi sistematični poskusi za njeno oblikovanje segajo že v obdobje po drugi svetovni vojni. Predlogi o mednarodnem konkurenčnem

pravu obstajajo že od Lige narodov v prvih letih 20. stoletja (Fiebig, 2000). Kot temeljni stebri takšnega obsežnega mednarodnega gospodarskega sistema so bili predvideni *International Monetary Fund* (IMF, Mednarodni denarni sklad) in Svetovna banka (WB – *World Bank*) kot globalna monetarna varuha ter Havanska listina in njena ITO (*International Trade Organisation*) kot mednarodni trgovinski sistem. Implementacija realnih stebrov je še naprej ostala nepredstavljava. Sicer je z ustanovitvijo GATT-a<sup>81</sup> nastal sistem za nadzor državnih omejevalnih ukrepov, hkrati načrtovan sistem za nadzor zasebnih trgovinsko- in konkurenčno-omejevalnih ravnanj pa ni nikoli zaživel. ZDA namreč niso hotele ratificirati omenjenih pravil, s čimer je koherentna mednarodna konkurenčna politika z zavezujočimi mednarodnimi pravili za skoraj petdeset let izginila z dnevnega reda. Namesto tega je mednarodni 'sistem' (Stephan (2004: 86-92) ga je označil za »anarhijo«) za nadzor koncentracij tvorila nekoordinirana uporaba nacionalnega prava z uporabo načela učinka. Neobstoj takšnega sistema je bil za mednarodno delujoča podjetja – ob oživljanju čezmejnih trgovinskih odnosov po vojni – čedalje večja ovira. Zaradi tega so začele nastajati neformalne iniciative za prostovoljno koordinacijo nadzorov koncentracij. Znotraj OECD je konec 60. obstajal ambiciozen načrt, ki pa nikoli ni bil uresničen (glej tudi poglavje 5.1.).

Leta 1980 je UNCTAD<sup>82</sup> (*United Conference on Trade and Development* – Konferenca Združenih narodov za razvoj in trgovino) sprejela *Restrictive Business Practices Code*, kodeks, namenjen zaščiti moči mednarodnih koncernov; vendar je bil neobvezujoč in tako še naprej neučinkovit. Šele pospešena globalizacija trgov in konkurence v 90. ter nezadostnost načela učinka in zanašanja na bilateralna sodelovanja je vprašanje o enotnem mednarodnem sistemu za nadzor koncentracij zopet postavilo na dnevni red. Različne mednarodne organizacije so za multilateralno sodelovanje uporabile različne

---

<sup>81</sup> Kljub vsem institucionalnim pomanjkljivostim je GATT služil od 1.1.1948 do ustanovitve WTO 1.1.1995 (urugvajski krog pogajanj). V teh petdesetih letih je GATT prispeval k razvoju liberalizacije mednarodne trgovine.

<sup>82</sup> UNCTAD se je prvič sestala leta 1964 in predstavlja poskus držav v razvoju (G77) za ustanovitev novega mednarodnega gospodarskega reda (*New International Economic Order*). Njena vloga na področju konkurenčnega prava izhaja že iz 70-ih let prejšnjega stoletja, ko so še posebej države v razvoju pozvale k ureditvi restriktivnih poslovnih običajev. To je končno leta 1980 pripeljalo do sprejetja multilateralnega kodeksa ravnanj v takšnih primerih. Generalna skupščina OZN ga je sprejela v obliki priporočila. UNCTAD je močno prisotna pri zagotavljanju tehnične pomoči državam, ki želijo uveljaviti konkurenčne zakone in zakone za varovanje potrošnikov. Do leta 2001 je njeno tehnično pomoč na tem področju prejelo več kot 50 držav. UNCTAD prav tako pomaga pri ustvarjanju 'konkurenčne kulture' z izobraževanjem javnega in zasebnega sektorja, s promocijo konkurenčnih aktivnosti javnih organov. OECD je nekakšna organizacija razvitih držav – v nasprotju s tem je UNCTAD šampion držav v razvoju.

instrumente<sup>83</sup> pa tudi različne oblike integracij – odvisno pač od organizacije, njenega delovanja in namena. Tako je pristop k integraciji lahko medvladni: vlade DČ ustanovijo institucije in procesna pravila za zasledovanje skupnega cilja, vendar še vedno obdržijo pravico do oblikovanja neodvisne politike. Pri nadnacionalnem pristopu pa se države odpovedo svoji suverenosti na nekaterih področjih in te pristojnosti prenesejo na nadnacionalne ustanove.

Od takrat sta se oblikovali dve glavni poti za oblikovanje enotnega institucionalnega okvirja za nadzor mednarodnih koncentracij. Prva možnost je implementacija obvezujočih mednarodnih konkurenčnih pravil v okviru WTO, ki jo bomo podrobneje analizirali v nadaljevanju. Druga pot pa je poskus rešitve problema v obliki novoustanovljene mreže ICN, kateri je namenjeno poglavje 6.

### **5.2.1. WTO kot nosilka mednarodnega trgovinskega reda**

WTO je bila ustanovljena leta 1995 z namenom zagotavljanja svobodne mednarodne trgovine znotraj mednarodne organizacije. Pravila se sprejemajo in oblikujejo na ministrskih konferencah (t. i. krogi pogajanj), izvajata pa jih *General Council* (generalni svet) in sekretariat. Za reševanje sporov in uporabo sankcij imajo članice organizacije na voljo telo za poravnavo sporov (*Dispute Settlement Body* – DSB).

Izbira WTO za nosilko mednarodnega konkurenčnega reda se zdi logična, saj je to mednarodna organizacija, ki se (ekonomsko gledano) že ukvarja z varovanjem svobodne mednarodne konkurence. Do sedaj je organizacija izvajala kontrolo le nad omejevalnimi ukrepi javnega značaja<sup>84</sup>. Z dopolnitvijo WTO pravil o mednarodni konkurenci v obliki minimalnih standardov bi bilo njeno področje nalog izpolnjeno. Ideja Havanske listine in ITO-ja<sup>85</sup>, ki predvidevata vseobsegajoč mednarodni konkurenčni sistem kot »enakovredno igrišče« za mednarodno delujoča podjetja in potrošnike, pa bi bila končno uresničena (Budzinski, Aigner, 2004: 19). Na konferenci o pravu konkurence (20.11.1995 v Rimu) je generalni direktor WTO, Renato Ruggiero,

---

<sup>83</sup> US DoJ: *Antitrust Cooperation Agreements*; ES: bilateralni in multilateralni sporazumi; UNCTAD: *Model Law on Competition in Set of multilaterally agreed equitable principles and rules for the control of restrictive business practices*; OECD: *Recommendation of the Council Concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade in Recommendation of the Council Concerning Effective action against hard core cartels*.

<sup>84</sup> Načeloma se konkurenco lahko izkrivlja z ravnanji zasebnega (monopoli, karteli, zloraba tržnega položaja, ...) in javnega značaja (carine in njeni nadomestki).

<sup>85</sup> WTO je leta 1995 postala neposredna naslednica GATT-a, ki je implicitni naslednik neuspešnega ITO.

poudaril, da »globalizacija gospodarstva povečuje vpliv nacionalnih konkurenčnih politik na mednarodno trgovino. Nujno je potrebna analiza povezave med konkurenčno in trgovinsko politiko. Globalizacija svetovnega gospodarstva pomeni, da je povečan mednarodni vpliv razlik v normah konkurenčne politike in stopnje njenega uveljavljanja.«. Poudaril je še, da brez povezave trgovine in konkurence obstaja nevarnost, da bi bila ta vprašanja obravnavana *ad hoc* – od primera do primera in pragmatično, brez koherentne vizije o njuni medsebojni povezanosti.

Takšnemu miselnemu toku je sledila EU, ko je v sredini 90. let prevzela iniciativo in predlagala sprejetje obvezujočih minimalnih standardov za nadzor kartelov in koncentracij v okviru WTO, kot prve stopnje na poti do mednarodne harmonizacije pravil konkurence. Na ministrski konferenci v Singapurju (1996) so tako ustanovili delovno skupino WTO za sodelovanje med trgovino in konkurenco (*Working Group on the Interaction of Trade and Competition – WGITC*<sup>86</sup>), ki naj bi bila nekakšna priprava za mednarodna pogajanja o obvezujočih mednarodnih konkurenčnih pravilih. Čeprav so temu zlasti ZDA in države v razvoju nasprotovale, so na četrti ministrski konferenci v Dohi (november 2001) sprejeli odločitev, da začnejo s pogajanja za implementacijo mednarodnih konkurenčnih pravil. Natančnejši časovni plan in način uresničitve naj bi določili na konferenci v Cancúnu (2003). V takšnih razmerah sta EU in Japonska v Dohi podali skromnejši predlog, ki ne predvideva več substantivne harmonizacije. Namesto tega so predlagali prostovoljno sodelovanje, izgradnjo kapacitet v državah v razvoju in spoštovanje osnovnih procesnih načel (transparentnost, poštenost in nediskriminacija). Ta tekst predstavlja kompromis med delegati, ki so želeli takojšnjo uvedbo pogajanj, in tistih, ki so želeli, da bi delo na tem področju, začeto decembra 1996, nadaljevali na nepogajalski (»izobraževalni«) način. V svojem bistvu zagotavlja, da se bodo pogajanja začela po peti ministrski konferenci.

Pred konferenco v Cancunu so se države razdelile v štiri skupine. V prvi so bile vzhodno-evropske države, Švica, Kanada, Avstralija, Koreja in Japonska, ki so predlog EU podpirale. Druga skupina (Hong Kong, Kitajska, ZDA, Indija, Indonezija, ...) so predlogu nasprotovale – bodisi zaradi neobstoja lastnega konkurenčnega prava bodisi

---

<sup>86</sup> Delovna skupina za preučevanje odnosa med trgovino in konkurenčno politiko je bila ustanovljena z namenom, da odkrije vsa področja, ki bi potrebovala vključitev v okvir WTO (WTO Annual Report 1997).

zaradi odpora do njegovega sprejetja, ali pa ker enostavno niso želele uporabe DSB za reševanje konkurenčnih sporov. Tretja skupina majhnih držav v razvoju (afriška skupina, večina Karibskih držav) je predlogu nasprotovala z argumentom, da si tega enostavno ne morejo privoščiti, ali pa da je za njihovo gospodarstvo neprimeren. Četrta skupina južnoameriških držav (vključno z Brazilijo, Argentino in Čilom) si je pridržala pravico do kasnejšega stališča in izjavila, da bi predlog podprla zgolj in le v primeru, če bi bil izid pogajanj v njihovo korist. To pomeni, da je bilo njihovo stališče odvisno od tega, kaj jim bosta ponudili ZDA in EU v pogajanjih o drugih točkah, npr. v kmetijstvu.

Žal je z neuspešnimi pogajanjmi v Cancúnu zastal tudi načrt o izgradnji sistema za nadzor koncentracij, njegov nadaljnji razvoj pa je ostal negotov. V urugvajskem krogu pogajanj je prevladala želja po aplikaciji ideje pravne harmonizacije na ostala področja. Tako so se pojavile nove teme pogajanj, med njimi pravila investicij, standardi dela, vladna prokura, varovanje okolja in konkurenčna politika. Glede na tiskovna sporočila so pogajanja v Cancunu neuspela prav zaradi vztrajanja EU o vključitvi investicijske in konkurenčne politike na dnevni red pogajanj (Heiskainen, 2004: 17).

Uspeh takšnega sporazuma pa ne ostaja negotov zgolj zaradi težav pri sprejemanju, pač pa tudi zato, ker ne bi v nobeni situaciji omogočil hitrega reševanja urgentnih težav. Trajalo bo namreč leta – če ne desetletja – da se sistem razvije (Rowley, 2001). Neuspeh pogajanj v Cancunu in Seattlu kaže na napetost, ki jo ustvarja premik v regulaciji. Po mnenju nekaterih je WTO kraj, kjer se pogajata interes globalnega trga in lokalne težnje, pogosto pa gre tudi za uveljavitev globalnih teženj na račun lokalnih.

ZDA so pri svojem nasprotovanju poudarile, da so pogajanja znotraj WTO preuranjena, saj je najprej potrebno v večini držav izgraditi ustrezne institucije za nadzor konkurence. Joel Klein (1999: 4) je idejo označil za slabo. »V celoti je še prezgodaj za premike v tej smeri. Zlasti znotraj organizacije, ki nima z uveljavljanjem pravil konkurence nobenih resničnih izkušenj. To je področje, kjer se bomo spotikali, če bomo poskušali teči preden se naučimo hoditi. Resno bomo ovirali to, kar hočemo vzpodbujati – zdravo uveljavljanje pravil konkurence. Vsakršna pogajanja znotraj WTO morajo temeljiti na izkušnjah in zavezanosti, ne pa na željah in ohlapnih idejah.«



So pa države podpisnice na teh pogajanjih prvič priznale, da WTO potrebuje pogajanja o multilateralnem konkurenčnem sporazumu, kar je bilo do takrat zelo sporno<sup>87</sup>. Priznanje, kako zelo je pomembno razviti tak sistem, in njegov pomen za mednarodno trgovino ter razvoj, je prispevalo k zavesti in osveščenosti pri uporabi nacionalnih sistemov. Nastala je jasna in pisna zaveza, da se pogajanja začnejo in končajo v določenem roku (Anderson, Holmes, 2002). Gonilna sila pogajanj je bila EU v sodelovanju z UNCTAD, ki je tako lahko v večji meri uveljavljala svoje prioritete pri pisanju osnutka. Mario Monti je poudaril odobravanje WTO konkurenčnega sporazuma (*WTO Agreement on Competition*) s strani EU, ki »temelji na obvezi držav članic, da oblikujejo in izvedejo domače konkurenčno pravo«. Monti (2001: 5) v istem govoru tudi poudarja, da je čas za odpravo mita o tem, da želijo izpodriniti suverenost nacionalne države. Prav nasprotno – močni nacionalni uradi so nepogrešljivi za uspeh okvirnega sporazuma; EU ne predlaga harmonizacije vsebinskih pravil niti podreditve individualnih državnih odločitev pravilom WTO.

### **5.2.2. Pomen predloga iz Dohe za mednarodne koncentracije – za in proti**

Deklaracijo iz Dohe<sup>88</sup> lahko pozdravimo kot pomemben in vzpodbuden korak na poti globalizacije konkurenčnega prava. Na svoj dnevni red ji vendarle ni uspelo uvrstiti formulacije pravil za transnacionalne koncentracije. Postopek njihove ocene tako še naprej ostaja eden najkompleksnejših in kontroverznih pojavov na področju varovanja konkurence. Posledice tega sporazuma so tako kratkoročne kot tudi dolgoročne, načrt pa vsebuje več ključnih točk. In sicer je to (i) obveza WTO članic, da ukrepajo zoper težke kartele (cenovne, kvotne, ...); (ii) vzporedna obveznost izvajanja konkurenčnega prava po temeljnih načelih kot so transparentnost prava, procesna pravičnost in nediskriminacija; (iii) dolžnost industrializiranih držav nuditi aktivno in trajno pomoč državam v razvoju pri uvajanju lastnih konkurenčnih pravil in pri izgradnji državnega aparata za njen nadzor; (iv) oblikovanje stalnega komiteja za konkurencu pri WTO (*WTO Committee on Competition Policy*, WCCP) kot administrativnega telesa za izvajanje sporazuma in kot forum za dialog o konkurenčnih vprašanjih držav članic.

---

<sup>87</sup> Medtem ko si je originalni GATT prizadeval zgolj za odpravo diskriminacije v mednarodni trgovini in je temeljil na negativni harmonizaciji, nova dogma teži k pozitivni harmonizaciji ter oblikovanju uniformne globalne pravne infrastrukture, kar je velik premik v konceptualnem dojetanju sistema, saj pozitivna harmonizacija kot svoj ideal nujno predvideva integracijo različnih domačih trgov. To pomeni premik od sistema, ki temelji na liberalizaciji mednarodne trgovine, k sistemu, kateri temelji na oblikovanju globalnega trga. Zaradi tega je njegova regulacija logično-posledična nujnost.

<sup>88</sup> WTO, Doha Ministerial Declaration, adopted on Nov. 14, 2001. WT/MIN(01)/DEC/W/1, available at <[http://www-beva.wto-ministerial.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www-beva.wto-ministerial.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)>

Sporazum znotraj že obstoječe WTO vsaj sprva ne bi predstavljal bistvene institucionalne spremembe za mednarodne koncentracije. V prvi fazi ni bila predvidena niti vsebinska, kaj šele procesna harmonizacija nacionalnih ureditev za nadzor koncentracij. Prav tako tudi ne zmanjšanje števila postopkov, skozi katere mora načrtovana transakcija (npr. z oblikovanjem pravil o pristojnosti<sup>89</sup>). Dolžnost upoštevanja procesnih načel, ki bi temeljila na konkretnih vsebinskih sporazumih, pa bi kljub vsemu pripomogla k zaščiti pred samovoljnim škodljivim ravnanjem organov odločanja. Postopno bi se povečala tudi predvidljivost postopka. Četudi mednarodne koncentracije od vsebine deklaracije iz Dohe ne morejo veliko pričakovati, to na splošno ne velja tudi za druga konkurenčna pravila. Predloge iz Dohe namreč lahko razumemo kot začetek bistveno obsežnejših institucij, čeprav je tema znotraj WGITC obravnavana precej defenzivno (Jenny, 2003). Nič manj ni zato za rešitev znotraj WTO značilno oblikovanje obvezujočih mednarodnih pravil, uveljavljenih skozi mednarodno organizacijo. Dolgoročno to pomeni WTO-nadzor koncentracij, ki bi zanje postala *One-Stop-Shop* – seveda z ustreznimi pozitivnimi učinki na transakcijske stroške. Tudi manj ambiciozen sistem, v katerem bi imela WTO v prvi vrsti pooblastila za posredovanje v sporih (tu je na voljo DSB) in/ali glede določanja pristojnosti (procesna in ne vsebinska pooblastila) organov (hkrati tudi njihov nadzor), bi lahko močno izboljšal učinkovitost izvajanja nadzora mednarodnih koncentracij.

Pons (2002: 4) pravi, da je – ob odsotnosti specializirane mednarodne konkurenčne organizacije in zaradi komplementarnosti trgovine in konkurence – WTO najprimernejša institucija za sprejetje mednarodnega sporazuma o konkurenci. Ima namreč prednost širokega članstva in tradicije pri izvajanju zavezujočih pravil. To so bili glavni argumenti, zaradi katerih je Komisija skušala prepričati članice k sprejetju takšnega sporazuma. In vendar, če WTO za integracijo obvezujočih mednarodnih pravil za nadzor konkurence, izvedenih v mednarodni organizaciji, resnično predstavlja najbližjo institucionalno rešitev, zakaj (predvsem s strani ZDA pa tudi nekaterih držav v razvoju) obstaja večer odpor zoper takšno rešitev? Nekateri avtorji (Anderson, 2002: 4)

---

<sup>89</sup> Analogno z EU sistemom bi lahko pravila o pristojnosti zmanjšala število vzporednih postopkov, ne da bi se ta nadzor prenesel na organe WTO. V EU se za takšne primere uporablja pravilo »*One-Stop-Shop*«, kjer se koncentracija obravnava bodisi zgolj na ravni EU bodisi samo znotraj posamezne države – odvisno od tega, ali izpolnjuje kvalificirane pogoje. Niti to pravilo se ni izkazalo kot optimalno, je pa vsaj teoretično mogoče postaviti jasna pravila glede alokacije primera pri enem samem organu – ne da bi postopek vodil nadnacionalni organ ali organizacija (Campbell/Trebilcock 1997).

nasprotujejo vpletanju WTO na področje konkurenčnega prava iz različnih razlogov. Dvomijo v združljivost načinov operacionalizacije konkurenčne politike in liberalizacije trgovine. Posebno skrb posvečajo prevelikemu poudarku dostopa do trga, ki je vsebovan v WTO sporazumu. Le-ta bi lahko izkrivljajal načela konkurenčnega prava in/ali škodoval interesom držav na tem področju. Poudarjajo tudi splošne hibe pretežno rigidne kodifikacije načel konkurenčnega prava.

V zadnjem desetletju je mnenje, da je potreben mednarodnem sistemu, ki bi se učinkovito bojeval proti mednarodnim kartelom in bi lahko uspešno nadzoroval mednarodne koncentracije, postalo enotno. Tako nasprotniki WTO-rešitve ne odklanjajo nujno tudi mednarodnega sistema za nadzor koncentracij *per se*, pač pa nasprotujejo le temu konkretnemu predlogu. ZDA svoje nasprotovanje utemeljujejo z naslednjimi argumenti (ICPAC, 2000: 259-277):

- veliko število WTO-članic ter velike razlike med njimi lahko pripelje do tega, da so pogajanja pri sprejemanju pravil zelo težka in dolgotrajna;
- obstaja nevarnost, da pride do mešanja med konkurenčnimi in drugimi (trgovinskimi) temami, kar bi lahko pripeljalo do sklepanja problematičnih kompromisov v okviru rešitev v paketu (t. i. *Bargaining-effect* – učinek barantanja);
- ZDA dvomijo v kompetence WTO, saj naj bi kompleksne ekonomske teme in množičnost dokaznega gradiva v mednarodnih konkurenčnih pravilih preobremenile WTO instance<sup>90</sup>; te teme bi bile zato bolje zastopane pred nacionalnimi organi velikih narodov<sup>91</sup>;
- WTO naj ne bi bila primerna za varovanje zaupnih poslovnih informacij podjetij, ki so stranke postopka.

Zadnji dve točki lahko v prvi vrsti pripišemo pomanjkanju volje za prenos suverene pravice nadzora koncentracij na mednarodno organizacijo. Odbor WTO bi bilo namreč možno oblikovati tako, da bi mednarodne primere obravnavali ekonomsko in pravno

---

<sup>90</sup> WTO je svoj sistem sprejemanja odločitev nasledil od GATT-a – le-ta je poznal multilateralni recipročni sistem pogajanj, ki se izvaja znotraj pogajalskih krogov. Na teh pogajanjih visoki vladni predstavniki sprejemajo odločitve, kar naj bi zagotavljalo potrebno soglasje. Nov sistem potrebuje bolj kompleksna, sposobna, učinkovita in funkcionalna pravila ter več strokovnega znanja brez političnega vpliva. To pa zahteva ločitev zakonodajne in izvršilne funkcije, ki bi jo lahko dosegli le s temeljito organizacijsko strukturo WTO.

<sup>91</sup> Tu lahko domnevamo, da so imeli v mislih sami sebe (Budzinski, 1999: 22).

primerno ter pod nadzorom prizadetih strank. Prvi dve alineji kažeta na težave znotraj sistema samega. Sporazum o kartelih je resda manj problematičen, boj proti njim pa je tudi jedro deklaracije iz Dohe. Na področju koncentracij se mnenja močno razlikujejo. Tukaj so pač v igri večji strateški politični interesi, na drugi strani pa obstajajo tudi nesoglasja glede ekonomsko-teoretskega temelja takšnega nadzora. Pri tem ne gre toliko za konkretno, pravno formulacijo kriterijev, pač pa bolj za ekonomsko teorijo in temeljna načela, uporabljena v teh postopkih. Področje konkurence je heterogeno teoretsko polje – še posebej glede številnosti med seboj si bistveno različnih teorij konkurence, ki v istih primerih pripeljejo do različnih zaključkov. Ključna težava takšne rešitve bi bilo tako iskanje skupnega filozofskega izhodišča ureditve – torej pripravljenost odpovedati se lastnim interpretacijam. Pojavljajo se namreč resni dvomi o primernosti urejanja multilateralnega sistema na idealu popolne harmonizacije. Medtem ko bi takšen sistem povečal transparentnost in olajšal postopke, moramo te ko risti tehtati z lokalnim interesom v najprimernejšem okolju, javnim interesom, varstvom potrošnikov, intelektualne lastnine in konkurenčne ureditve.

### **5.3. PERSPEKTIVA DOSEDANJIH MULTILATERALNIH OBLIK SODELOVANJA**

Mednarodni gospodarski odnosi postajajo vse kompleksnejši, mednarodne organizacije, ki za nemoteno delovanje in potek teh aktivnosti zagotavljajo institucionalni in pravni okvir, pa v skladu s tem potrebujejo lastni razvoj. Le tako bodo namreč sposobne ohraniti korak s časom in še naprej služile svojemu namenu. Ugotovili smo, da je med državami vse več političnega sporazumevanja, neformalnega sodelovanja in ustanavljanja organizmov, ki nimajo pravne narave, a so kljub temu ali prav zaradi tega učinkoviti in skoraj tako obvezujoči kot formalno pravno sodelovanje. Bučar (1993: 247) tako sklepa, da je obsežna praksa pri prenosu pristojnosti na veliko število ozemeljskih enot lahko predpostavka za sociološko osnovo nečemu, kar bo posebno transnacionalno pravo in je danes še del mednarodnega prava v nastajanju.

Ob pregledu mednarodnega sodelovanja smo opazili širitev sklepanja sporazumov med državami, tako glede obsega kot tudi vsebine. Njihovo sodelovanje poteka na različnih stopnjah in v raznih oblikah, ki se spreminjajo hkrati s potrebami vsakodnevnih

primerov. Tako smo priča razvoju od reševanja vsakdanjih problemov do kompleksnih oblik sodelovanj, načrtovanj in usklajevanj. Ti stiki so čedalje bolj formalizirani in institucionalizirani. Vendar imajo – tako kot vsak sistem – tudi svoje pomanjkljivosti.

Aktivno sodelovanje med državami na bilateralni ravni je zagotovo pomembno. Prispeva k učinkovitejšim skupnim odzivom na kršitve pravil konkurence, izogiba pa se tudi nasprotujočim se odločitvam. Vendar z naraščanjem števila organov za nadzor konkurence te oblike očitno ne zadoščajo več (Kroels, 2005). Svet potrebuje multilateralno sodelovanje, kjer OECD spodbuja progresivno konvergenco pravil in razvija skupne standarde<sup>92</sup>.

»Trenutne mednarodne oblike sodelovanja so neuspešne glede zagotavljanja učinkovitega nadzora mednarodnih koncentracij.« se je glasila naša druga hipoteza. Ugotovili smo, da je multilaterizem vsekakor končni cilj vsakega sporazuma o mednarodni konkurenčni politiki. Multilateralno gospodarstvo namreč potrebuje tudi ustrezne institucije. Morda bo nekoč v prihodnosti zaradi procesa globalizacije gospodarstva postal realnost. Trenutno lahko ugotovimo le, da kljub obstoju različnih bilateralnih in multilateralnih mehanizmov in forumov za sodelovanje na področju konkurenčnega prava prav vsem manjka participacija tistih, ki imajo na področju razvoja konkurenčne politike legitimne interese in upravičenja. Med njimi so podjetja, katerih transakcije in ravnanja so predmet ocen (in imajo edinstven vpogled v sistemske stroške), potrošniki, katerih interese ščiti konkurenčno pravo, pravni strokovnjaki, tranzicijske države in države v razvoju, ki so šele v fazi razvoja in oblikovanja konkurenčnega prava. Ni nujno, da bi ti pripadniki sodelovali v vsaki fazi razprav, vendar ima globalna pobuda možnost povečati svojo realno vrednost tako, da omogoči stik in sodelovanje vseh prizadetih, jim omogoči izražanje lastnega mnenja in predlogov o stvareh, ki nanje neposredno vplivajo. O tej možnosti bomo govorili v naslednjem poglavju.

---

<sup>92</sup> Budzinski (2002: 6) pravi, da se mednarodni konkurenčni red lahko doseže z različnimi institucionalnimi dogovori in sporazumi, pri čemer se le-ti razen različnega učinkovanja razlikujejo predvsem po različni stopnji harmonizacije in centraliziranosti političnega odločanja.

## 6. MEDNARODNA MREŽA ZA KONKURENCO – ICN (INTERNATIONAL COMPETITION NETWORK)

Liberalizacija mednarodne trgovine se izvaja ob predpostavki, da bodo sile na trgu same regulirale nekonkurenčna ravnanja igralcev na trgu. Če se spomnimo namena Shermanovega zakona, je Vrhovno sodišče ZDA reklo, da je oblikovan kot vsestranska listina ekonomskih svoboščin, s ciljem ohraniti svobodno in neovirano konkurenco. Na globalni ravni ni najti nobenega podobnega akta, ki bi zagotavljal upoštevanje tega pravila. Kot rešitev težav, ki so povezane z različnimi pravnimi sistemi, je bivši pomočnik generalnega tožilca Protimonopolnega oddelka pri Ministrstvu za pravosodje ZDA, Joel Klein, predlagal ustanovitev mednarodnega organa za nadzor koncentracij. »Verjamem, da se moramo, ne glede na to, kaj se bo zgodilo na področju preprečevanja monopola znotraj WTO, pomikati v smeri oblikovanja *Global Competition Initiative*. Previdno in še v razvoju, vendar mislim, da je na koncu takšen razvoj dogodkov skoraj neizogiben« (Klein, 2000).

### 6.1. USTANOVITEV

#### 6.1.1. *Global Competition Forum* in ICPAC poročilo

V tem duhu so na meddržavnem srečanju v Ditchley Parku-Oxford, VB<sup>93</sup> februarja 2001 z odobritvijo koncepta mednarodnega foruma za konkurenco (*Global Competition Forum - GCI/GCF*<sup>94</sup>), naredili kvalitativni preskok v dotedanji ureditvi. Srečanja se je udeležilo več kot 40 predstavnikov uradov za konkurenco in strokovnjakov, ki so razpravljali o konceptu in vlogi takšnega multilateralnega foruma. Nastali konsenz je postavil temelje za formalno izvedbo pobude. Osrednje vprašanje je bilo namenjeno potrebi po tovrstnem forumu za vzpostavljanje dialoga, širitvi znanja in izkušenj in – kar je bilo do sedaj nemogoče – za gradnjo konsenza med strokovnjaki za področje konkurence. Pogovor je ponudil možnost za razpravo o različnih temeljnih točkah,

---

<sup>93</sup> Gostila jih je *International Bar Association* (IBA) s podporo Fordham University in ABA's Antitrust Section. Sodelovali so predstavniki Avstralije, Belgije, Brazilije, Kanade, EU, Finske, Francije, Nemčije, Madžarske, Izraela, Japonske, Italije, Mehike, Nizozemske, JAR, Španije, Švice, VB, ZDA in Turčije.

<sup>94</sup> Evropski politiki so dali prednost izrazu Forum in ne Iniciativa, katero so predlagali oblikovalci ICPAC poročila, razmišljali so tudi o imenu *Global Competition Network*.

vključno z vladnimi cilji, organizacijsko strukturo in aktivnostmi, o katerih je obstojala presenetljivo velika stopnja konsenza.

Ni presenetljivo, da je politično motiviran predmet ureditve (nadzor koncentracij) povzročil veliko različnih vsebinskih (in procesnih) predlogov. »Različni ljudje imajo različne koščke sestavljanke. Potrebno je sodelovanje, potrebnega je tudi več dialoga v mednarodni skupnosti.« je na konferenci izjavila Sheridan Scott, komisarka za konkurenco pri kanadskem uradu za konkurenčnost; »Z izmenjavo informacij, seznanjanjem s prakso v tujini in izoblikovanjem najuspešnejšega pristopa v praksi, lahko ustvarimo učinkovitejše tržno okolje.«. Hewitt Pate, pomočnik generalnega tožilca DoJ, pa je poudaril, da je potrebno razviti več zaupanja in boljše prijateljske odnose v mednarodni skupnosti: »Sodelovanje med organi lahko pripelje do vsebinskega sodelovanja v boju zoper mednarodne konglomerate.« (Larkin, 2002).

Vrnimo se še eno leto nazaj, v februar 2000, ko je bilo izdano poročilo mednarodnega svetovalnega odbora za konkurenco (*The International Competition Policy Advisory Committee*<sup>95</sup> - ICPAC Report, 2000). To poročilo omenja skrb zaradi širitve zakonodaje na področju koncentracij in težav pri njenem uveljavljanju v mednarodnem kontekstu, kot tudi pomanjkljivosti obstoječih bilateralnih sporazumov in multilateralnih forumov. Poročilo je predlagalo oblikovanje Globalne iniciative za konkurenco – *Global Competition Initiative*, ki bi skrbela za dialog, usmerjen k večji konvergenci konkurenčnega prava; za analize, skupno razumevanje in kulturo. GCI je bil alternativni predlog takrat predlaganim reformam znotraj WTO, katerim so ZDA nasprotovale. Pri novem predlogu je potrebno poudariti dva temeljna elementa. Prvi element – članstvo v forumu tvorijo predstavniki nacionalnih uradov, zasebnih podjetij, nevladnih organizacij in ostali<sup>96</sup>. Drugi element – oblikovanje GCI ne sme in naj ne prepreči nadaljnje uporabe pravil znotraj obstoječih mednarodnih organizacij in dogodkov (WTO, OECD in UNCTAD), saj je predlog zasnovan kot komplementarna institucija že obstoječim. Obstoječih aktivnosti ta pobuda ne podvaja, pač pa zgolj dodaja praktično vrednost njihovemu delu. Pomembno je, da bi forum deloval brez zavezujočih

---

<sup>95</sup> Odbor je ustanovil protimonopolni oddelek Ministrstva za pravosodje ZDA.

<sup>96</sup> Monti je potrdil to prepričanje: »Forum mora biti v prvi vrsti in najprej forum konkurenčnih organov, vendar bo združeval vse zainteresirane stranke – tako javne kot tudi zasebne – ki so primerno povezani s forumom kot udeleženci in pomočniki. Takšna kombinacija udeležencev je edinstvena lastnost GCF in ji daje posebno težo.«.

mednarodnih pravil. S tem dejanjem so ZDA<sup>97</sup> spremenile svoj tradicionalni<sup>98</sup> odnos in položaj glede mednarodne konkurenčne politike, saj so od vztrajanja pri bilateralnem sodelovanju prešle na oblikovanje mednarodne pobude in udeležile predloge ICPAC-a. Kljub glasnemu zagovorništvu sprejetja minimalnih standardov znotraj WTO, je EU ameriško pobudo kmalu podprla in sodelovala pri njenem razvoju. Tudi sicer je bilo evropsko stališče vedno zelo jasno, saj je takratni komisar Monti večkrat poudaril potrebo po multilateralnem pristopu in njegovo trdno podporo iniciativi. Monti pravi, da je njegov končni cilj doseči maksimalno konvergenco in konsenz med udeleženci. To bi dosegli z dialogom, izmenjavo izkušenj in znanja glede izvajanja politike in prakse (Monti, 2001).

Druga pomembna ideja srečanja je ideja o letni konferenci, podprti z obrobniimi in regionalnimi delavnicami in delovnimi skupinami. Te bi lahko obravnavale posamezna vprašanja in privabile bolj omejeno število udeležencev, ki bi bili primerni glede na obravnavano vprašanje. Vsekakor forum ni namenjen temu, da postane še ena zacementirana organizacija ali nov birokratski gremij. Njegova prioriteta je predvsem urejanje težav, ki nastopijo ob uvedbi postopka za oceno koncentracij v več državah.

### 6.1.2. Oblikovanje ICN

31. konferenca o mednarodnem konkurenčnem pravu in javni politiki na pravni fakulteti Fordham (*Fordham Law School's 31st Annual Conference on International Antitrust Law and Policy*) 7.-8. 10. 2001 – udeležili so se je ugledni voditelji nacionalnih uradov za varovanje konkurence iz 13 držav<sup>99</sup> – je bila eden prvih svetovnih forumov, posvečenih problemom mednarodne konkurence. Strinjali so se, da je med več kot 100 gospodarskimi regijami nujno medsebojno sodelovanje. Le-te pogosto namreč pogosto sprejemajo predpise, ki si medsebojno nasprotujejo, kajti zaščititi želijo nacionalne

---

<sup>97</sup> ZDA se izogiba WTO rešitvi, zato First (2003: 35) domneva, da gre pri oblikovanju tega foruma za 'anything but...' strategijo. ZDA so namreč spoznale, da je nadaljnje mednarodno sodelovanje neizogibno, strategija upiranja zoper takšen razvoj pa bi zgolj prepustila odločanje drugim, še posebej EU. Tako je torej padla odločitev 'vse, razen...' – in še posebej 'vse, razen WTO' – ki je rešitev, za katero si je prizadevala EU.

<sup>98</sup> Greider (1996: 323-339) pravi, da je za Američane, tradicionalno navajene neodvisnosti in osame, izziv, da razmislijo o novem položaju na svetovni lestvici. Njihova edina obramba pred globalizacijo je torej, da svoje lastne interese povežejo z interesi drugih narodov. Ustanoviti bodo morali nove demokratične zveze izven svojih meja in skupne politične standarde. Izziv z drugimi besedami zahteva premik pojma demokracija na višjo raven politične zavesti, katere svet prej še nikdar ni dosegel.

<sup>99</sup> Prisotni so bili predstavniki uradov za konkurenco iz Avstralije, Kanade, EU, Francije, Nemčije, Izraela, Italije, Japonske, Koreje, Mehike, JAR, VB in Zambije (ICN news archives 25.10.2001).



ekonomske koristi. Tako se je na področju mednarodne ureditve koncentracij z ustanovitvijo mednarodne konkurenčne mreže – *International Competition Network* (ICN), 25. 10. 2001 v New Yorku začelo novo poglavje. Ideja je bila organizirati neformalno mrežo nacionalnih in mednarodnih organov, pristojnih za urejanje in nadzor konkurence. V veliki meri je sledila navodilom zaključnega poročila ICPAC.

## 6.2. DELOVANJE MREŽE - ORGANIZACIJSKA STRUKTURA

### 6.2.1. Status in sestava

ICN je neformalna mreža, ki ni kodificirana v nobeni mednarodni pogodbi in ni podvržena pravilom mednarodnega prava, saj nima pravnega statusa. Sama se je opredelila za virtualno organizacijo (ICN, 2001). Vsi njeni predlogi so tako neobvezujoči, sodelovanje in upoštevanje navodil je popolnoma prostovoljno. ICN nima ne lastnih organizacijskih teles, ne sredstev in ne osebja; s tem jo oskrbujejo sodelujoče agencije, za nemoten potek dela pa so zadolžene 3 delovne skupine. Naloga DS za članstvo (*WG Membership*) je pridobivanje novih članov ter razvoj in spodbujanje komunikacije med starimi. DS za organizacijske zadeve (*WG Organizational Framework*) je zadolžena za oblikovanje *Steering Group* in za razjasnitev odprtih vprašanj glede administracije in financiranja, zato tesno sodeluje z DS za financiranje (*WG Funding*), ki zagotavlja finančna sredstva.

Od oktobra 2001 se je število članov s 16 uradov iz 14 držav povečalo na skoraj 90 uradov iz 76 držav, med njimi skoraj vsi organi za konkurenco<sup>100</sup> iz industrializiranih držav ter multinacionalne agencije EU, EFTA in Andska skupnost (Evenett, 2004). Tako je v ICN zastopanih več kot dve tretjini vseh obstoječih organov za nadzor konkurence. Enkrat letno organizirajo konferenco<sup>101</sup>. Nevladni svetovalci, kot so mednarodne organizacije (e. g. WTO, OECD, Svetovna banka), združenja pravnih in ekonomskih strokovnjakov, posamezni izvedenci, se lahko pridružijo posebnemu omejenemu članstvu, ki dovoljuje le posredovanje strokovnega znanja (ICN Memorandum, 2001).

---

<sup>100</sup> V nekaterih državah za nadzor konkurence obstaja več organov z enakimi ali podobnimi pristojnostmi (npr. v ZDA USDoJ in FTC).

<sup>101</sup> Tako se je konference v Seulu 2004 udeležilo 161 predstavnikov (55 predstavnikov uradov iz 49 držav ter 96 nevladnih strokovnjakov, 11 opazovalcev in posebnih gostov) (Evenett, 2004).

### 6.2.2. Organizacija

Vodi jo Steering Group (SG) – predseduje ji predsednik urada za konkurenco države, ki je zadolžena za vodenje. SG je sestavljena iz vodilnih predstavnikov agencij članic, ki se menjujejo vsaki dve leti po načelu rotacije (trenutno je vodenje prevzel nemški urad). Vse stroške, povezane z njenim delovanjem, nosijo članice same. Ustanovljenih je več delovnih skupin (DS), ki delujejo po načelu konsenza.

### 6.3. AMBICIJE IN CILJI ICN

ICN si je za svoje delovanje postavila tri glavne cilje (ICN, 2001):

- vzpodbuditi in omogočiti mednarodno sodelovanje glede vprašanj konkurenčne politike;
- razvoj (prostovoljne) substančne in procesne konvergence med različnimi jurisdikcijami glede mednarodnih primerov in
- izmenjava znanja in objava najboljših običajev ter praks v primerih s skupnim interesom.

Tak novo oblikovani sistem mora zadostiti štirim zahtevam. Olajšati mora nepotrebna bremena, ki jih širitev zakonodaje nalaga podjetjem; zmanjšati mora neučinkovitost postopkov; zagotoviti mora sredstva za preprečitev globalne zlorabe prevlade; zaščititi mora globalnega potrošnika. To lahko dosežemo na dva načina. Prvič – s transformacijo domačih konkurenčnih pravil in institucij ob mednarodno soodvisni dinamiki. Drugič – z oblikovanjem mednarodnih pravil in postopkov za države, ki skupno upravljajo in nadzorujejo večjurisdikcijske posle ter urejajo meddržavne konflikte. Tako sta v procesu prisotni dve komponenti: konvergenca nacionalnih sistemov in mednarodno sodelovanje.

Delo<sup>102</sup> mreže je projektno naravnano, odločitve se vedno sprejemajo konsenzualno. Ob ustanovitvi je A. Schaub izjavil: »ICN je projektno naravnana. Osredotočila se bo na

---

<sup>102</sup> 2004 je ICN pripravila Guiding Principles for Merger Notification and Review ter Recommended Practices for Merger Notification Procedures. Leta 2003 Recommended Practices for Merger Notification Procedures, Report on Merger Guidelines, *Compendium of Investigative Tools*, *Report on Developing*

izboljšanje sodelovanja med uradi in na povečanje konvergence med različnimi sistemi. Povečano sodelovanje bo prispevalo k zmanjšanju sporov ter povečalo učinkovitost postopkov in koristi za potrošnike in podjetja.« (ICN news archives). Temeljno načelo mreže je prostovoljnost – tako glede sodelovanja kot tudi glede sprejemanja predlogov. Največja in najpomembnejša DS znotraj mreže (glede na postavljene cilje in prioritete) je DS za koncentracije (več v nadaljevanju); poleg nje delujejo še štiri vsebinske in tri administrativne DS (glej prilogo C).

### **Delovne skupine**

DS predstavljajo skupno definirane projekte. Od decembra 2002 so bile sprejete 3 vsebinske DS. To so delovna skupina (i) za proces nadzora koncentracij v večzakonodajnem okolju (*WG on the Merger Control Process in the Multi-jurisdictional Context*), (ii) za razvoj in pospeševanje konkurence (*WG Competition Advocacy*<sup>103</sup>), (iii) za razvoj in uveljavljanje konkurenčne politike (*WG Capacity Building & Competition Policy Implementation*<sup>104</sup>). Četrta DS je bila ustanovljena na konferenci v Mehiki, junija 2003, njena naloga je (iv) spodbujanje konkurence v reguliranih sektorjih gospodarstva (*WG Antitrust Enforcement in Regulated Sectors*)<sup>105</sup>. Ta skupina je pripravila posebno poročilo (*Advocacy & Competition Policy Report*), ki zajema oceno političnega vpliva na delovanje agencij, vlogo promocije konkurence v državah v razvoju ter primernost različnih institucionalnih ureditev za razvoj konkurence. Peta DS za (v) kartele (*WG Cartels*) je bila ustanovljena maja 2004<sup>106</sup>.

Delovno skupino za postopek nadzora koncentracij v večzakonodajnem okolju (*WG on the Merger Control Process in the Multi-jurisdictional Context* – v nadaljevanju DS za koncentracije) vodi ameriško Ministrstvo za pravosodje (US DoJ), njen namen pa je pomoč pri oblikovanju najboljših običajev (*Best Practices*) pri določanju postopka za

---

*Reliable Evidence in Merger Cases, Report on the Role of Economists and Econometric Data in Merger Cases.* Leta 2002 je izdala *Guiding Principles for Merger Notification and Review, Recommended Practices for Merger Notification Procedures.*

<sup>103</sup> Predseduje ji mehiški urad za varstvo konkurence, zavzema pa se za povečano izvajanje konkurenčnih ukrepov in zakonodaje v državah članicah.

<sup>104</sup> Pod predsedstvom EU in JAR pomaga pri uvajanju konkurenčne zakonodaje v državah v razvoju. Stremi k oblikovanju konkurenčne kulture in organov v državah v razvoju, zagovarja neodvisnost delovanja agencij in analizira vprašanja, ki se porajajo ob vzpodbujanju regionalnih institucij.

<sup>105</sup> Ta DS si prizadeva za okrepitev vloge organov za nadzor konkurence pri zagovarjanju konkurence na trgu. Pregleduje tovrstno prakso članic z namenom razvoja najboljših običajev. DS tesno sodeluje z OECD in UNCTAD, predsedujeta ji italijanski in francoski urad. Postavlja meje omejevanja konkurence in meje med intervencijo ter regulacijo, pa tudi razmerje med zakonodajalcem in organi za varovanje konkurence.

<sup>106</sup> Njen cilj je razviti *Guiding Principles* ter izboljšati njihovo uporabo v posameznih državah. Ukvarja se tudi z raziskovalnimi metodami.

oceno koncentracij. Pri tem se poudarja učinkovitost postopkov, zmanjševanje med-jurisdikcijskih sporov, pospešitev procesne in vsebinske konvergenca ter znižanje transakcijskih stroškov. Z omenjenimi praktičnimi težavami se podrobneje ukvarjajo tri podskupine (PS).

Prvi podskupini za postopek prigrasitve in oceno koncentracij predseduje ameriška FTC. PS je razvila 8 temeljnih načel pri izvajanju postopka. Ta načela so suverenost, transparentnost, prepoved diskriminacije na podlagi narodnosti, pravičnost postopka, učinkovitost in sorazmernost postopka, koordinacija, konvergenca ter zaščita zaupnih informacij. Z uporabo teh načel naj bi občutno znižali stroške ter neučinkovitost, ki nastajajo zaradi različnih ureditev. V skupini si ne prizadevajo za vsebinsko konvergenca, pač pa zgolj za razvoj skupne prakse na področju prigrasitvenega praga, rokov, uradnih zahtevkov, ocene učinka transakcije in stalne ocene postopkov za oceno transakcij, s periodično evaluacijo stanja konvergenca (ICN, 2003c). Svoja poročila in raziskave objavljajo na spletni strani, na kateri je urejen tudi neposredni dostop do zakonodaje 55 držav članic.

Druga podskupina za določitev vsebinskih okvirjev – pod vodstvom Urada za pošteno trgovino Velike Britanije (*UK Office for Fair Trading*) – si je kot glavni cilj zadala razvoj vzorčnih navodil postopka (*Merger Guidelines*), ki vsebujejo izbor najboljših običajev. V svojem poročilu (ICN, 2003d) je zbrala podatke o razlikah in podobnostih vseh članic glede definicije trga, unilateralnih učinkov, koordiniranih učinkov, ovir za vstop, upoštevanje načela učinkovitosti. Prav tako si prizadeva za razprave o vsebinskih standardih za prepoved koncentracij, kot so 'bistveno omejevanje konkurence', 'nastanek ali okrepitev prevladujočega tržnega položaja' in 'javni interes'.

Tretja podskupina – pod vodstvom izraelskih organov (*Israel Antitrust Authority*) – je zadolžena za oblikovanje preiskovalnih metod in razvoja najboljših običajev pri njihovi uporabi. Pod njeno okrilje spadajo metode za zbiranje zanesljivih informacij ter usklajevanje posredovanja informacij med organi, s poudarkom na zaščiti zaupnih podatkov. Tudi ta PS je izdala obsežen povzetek dosedanje prakse (ICN 2003e), ki naj služi kot osnova za nadaljnje evaluacije. Analiza je trislojna – obsega zakonodajo (o tej so razpravljali na prvi konferenci v Neaplju), navodila (prvič so jih obravnavali v Méridi) in primere (ti ostajajo odprto poglavje za naslednja obdobja).

Delovna skupina za koncentracije se torej ukvarja s širokim spektrom problemov, saj pokriva praktične in tehnične probleme, ki nastajajo v postopkih za nadzor koncentracij (npr. konvergenca in morebitna standardizacija obrazcev za priglasitev koncentracij). Prav tako se loteva tudi mnogo ambicioznejših projektov oblikovanja smernic za koncentracije, razprav o vsebinskih standardih in upravljanja z zaupnimi informacijami. Vse to seveda vključuje težka in pomembna teoretska ter ideološka vprašanja, kjer se ni moč izogniti političnim, družbenim ter tudi strogo znanstvenim polemikam in odločitvam. Kljub zgodnji razvojni fazi mreže ICN njen celotni dnevni red kaže na možnost razvoja uspešne mednarodne institucije, morda celo organizacije – sploh če upoštevamo njene dosedanje dosežke. Tako je Randy Tritell na konferenci v Seulu (Everett, 2004: 22) pripravil poročilo o dosedanjem upoštevanju priporočil za izvajanje postopka za oceno koncentracije. Ugotavlja, da 94% članic ICN upošteva Priporočila glede pristojnosti, 63% upošteva priporočilo glede priglasitvenega praga, 3/5 članic upošteva roke, 90% javnost odločitev, 25% jih je predlagalo spremembo zakonodaje v skladu s Priporočili<sup>107</sup>.

## 6.4. ANALIZA DELOVANJA ICN

### 6.4.1. Pristop upravljanja

Upravljanje mednarodnih koncentracij, ki ga je izbrala ICN, lahko opišemo z dvema pojmom: konvergenca določb ob spoznavanju drugih ureditev in predlaganje najboljših običajev. Nenehna interakcija med organi različnih držav članic ter izmenjava mnenj, podatkov, dejstev in interpretacij glede čezmejnih koncentracij, najverjetneje pripelje do konvergenca (Budzinski, 2003). Sistematična interakcija med organi sčasoma usklajuje njihova mnenja, kar lahko pripelje do nekakšne *skupne konkurenčne kulture*. Mnogo neskladja pri ocenah koncentracij in njihovega protikonkurenčnega učinka v preteklosti pravzaprav ne moremo pripisati vsebinski divergenci prava, pač pa prav teoretskim razhajanjem ter različni oceni dejstev primera, včasih celo različni dostopnosti podatkov. Težišče delovanja ICN je ravno harmonizacija prava in zmanjšanje pravnih

---

<sup>107</sup> Poročilo *Merger Streamlining Group* je pripravil tudi William Rowley, v njem pa je ocenil razširjenost uporabe *ICN's Recommended Practices on Merger Review*. Poročilo ugotavlja 63-odstotno skladnost prakse z Priporočilom, kjer so pri vrhu različni organi (med njimi tudi Mehika, Zambija, Nemčija, Koreja).

sporov, ki se doseže v teku sodelovanja med organi samimi, namesto da bi jim to narekovali politiki. Razvoj in objava najboljših običajev bo na članice ustvarila nekakšen zgled in pritisk, da jih sprejmejo. Budzinski (2004c) zato predlaga povečano procesno in posledično vsebinsko harmonizacijo, ki bi jo dosegli z objavami ocene stanja konvergence. Sankcija zavrnitve sprejetja takšne prakse bi bila izguba ugleda, tako znotraj mreže kot tudi v javnosti.

#### 6.4.2. Posledice delovanja ICN

Predlog vsebuje vrsto priložnosti, ki omogočajo lažje sklepanje mednarodnih transakcij. Dejanski učinek pa je vendarle odvisen predvsem od pripravljenosti nacionalnih organov, da sami sprejmejo tukaj objavljene predloge. Takšno ravnanje bi lahko v kratkem času pripeljalo do konvergence postopkov z znatnim zmanjšanjem transakcijskih stroškov. Ne smemo pozabiti, da program ICN ne predvideva *One-Stop-Shop*, niti enega samega pristojnega organa za izvedbo postopka. Lahko pa ga konvergenca postopkov sama močno olajša. Splošen dvig transparentnosti<sup>108</sup> poveča tudi pravno gotovost in predvidljivost odločanja.

Konvergenca postopka ne pomeni nujno izogibanja konfliktnih odločitev (Budzinski, 2002: 27), saj bi vsebinsko harmonizacijo dosegli šele na dolgi rok preko mrežnega sodelovanja. Tako bi se oblasti osredotočile na zблиževanje in ne na izogibanje konfliktom. V primerih, ko gre za velike gospodarske interese<sup>109</sup> držav, morajo le-te znotraj mreže najti skupno rešitev. Noben organ, član mreže, ni neodvisen od svoje vlade, zato je političen pritisk na odločitve vedno prisoten.

Temeljni načeli mreže ICN, načelo soglasnosti in prostovoljnosti, se doslej še nista izkazali kot šibki točki tega modela mednarodnega sistema za nadzor koncentracij. Vendar se to lahko spremeni takoj, ko bodo v igri pomembne in občutljive odločitve. Takrat lahko ohromita sistem ali celo povzročita njegov propad. Če se temu vendarle uspe izogniti in najti skupno rešitev tudi za kritična vprašanja, potem ji morda na dolgi rok uspe razviti kompetentno institucijo in sistem za nadzor.

---

<sup>108</sup> ICN je v Meridi izdala 6 načel za postopek priglasitve in ocene koncentracij (*Guiding Principles For Merger Notification and Review*), izmed katerih je ena tudi transparentnost. ICN verjame, da mora biti postopek transparenten glede politike, običajev, procesnih pravil. Predvsem pa mora omogočiti strankam poznavanje identitete tistih, ki odločajo, saj imajo le na ta način možnost podati svoj odgovor v primernem času.

<sup>109</sup> Glej primer Boeing/McDonnell Douglas

Harmonizacijski napredek na področju konkurenčnega prava in centraliziranost politične pristojnosti so po eni strani močno zaželeni. Po eni strani namreč povečujejo učinkovitost pravil, po drugi strani pa ovirajo (visoka potreba po konsenzu, močna odpoved lastnim pristojnostim držav) možnosti realizacije mednarodnega konkurenčnega reda<sup>110</sup>. Poleg tega nudi načelo subsidiarnosti možnost ohranjanja določenih decentraliziranih pristojnosti (predvsem kadar gre za regionalne ali nacionalne trge) in določeno število vzorcev odločanja in urejanja. To povzroča nastanek pluralizma že na teoretski ravni in nekompatibilne predloge glede konkurenčne politike. Nastanek pravnih praznin je nedopusten, če želimo učinkovito zaščititi mednarodno konkurenco. Spore glede urejanja je potrebno minimalizirati, prav tako je potrebno ohraniti največjo možno mero decentralizacije (Budzinski, 2004c: 7). V naslednjem poglavju bomo poskušali natančneje razložiti, kateri od predstavljenih načinov določanja pravil za nadzor koncentracij najbolj ustreza tem pogojem in zagotavlja najboljše delovanje.

---

<sup>110</sup> Emil Paulis, direktor za razvoj in koordinacijo DG Komisije je poudaril, da je EK predlagala nekatere zakonske spremembe v skladu z ICN Priporočili (Evenett, 2004: 24).

## **7. ANALIZA RAZVOJNE POTI MEDNARODNEGA SISTEMA ZA NADZOR KONCENTRACIJ**

V nalogi smo doslej ugotovili, da trenutno stanje na področju mednarodnega nadzora koncentracij potrebuje korenite spremembe in tudi, da je potreben nekakšen mednarodni sistem. Odprto ostaja še vprašanje, katera oblika sistema je za rešitev teh problemov primerna – ali kot je marca 2001 izjavil Alexander Schaub, direktor DG za konkurenco: »Transnacionalni značaj sedanjih gospodarskih povezav je v nasprotju s tradicionalno naravo domačega konkurenčnega reda« (Rowley, 2001). Z institucionalne perspektive je tako vprašanje urejanja mednarodnih koncentracij pravzaprav vprašanje oblikovanja primernega mednarodnega institucionalnega sporazuma; tu se kot glavna težava navadno izkaže iskanje točke ravnovesja med decentralizacijskimi in centralizacijskimi silami. Tudi kombinacija raznovrstnosti in skladnosti obstoječih sistemov predstavlja velik izziv. Premostiti ga poskušajo z uvajanjem mrežnega sodelovanja, z odprtimi metodami sodelovanja, z upravljanjem s sodelovanjem, z virtualnimi organizacijami. Na področju mednarodnega konkurenčnega prava je takšne oblike neformalnega upravljanja predlagalo več avtorjev: Tarullo (2000), Maher (2002), O'Connor (2002), Fist (2003). Prvi poskus oblikovanja neformalnega globalnega institucionalnega sporazuma za nadzor mednarodnih koncentracij pa predstavlja prav ICN.

### **7.1. VPRAŠANJE SISTEMA IN INSTITUCIJ**

Mednarodni sistem se ustanovi iz istega razloga kot vsak drug družbeni ali politični sistem – akterji vstopijo v družbeno razmerje in ustvarijo družbeno strukturo z namenom izboljšanja določenih političnih, ekonomskih ali drugih interesov. Interesi akterjev se morda med seboj razlikujejo, zato posebni interesi, za katere si ta družbena pogodba najbolj prizadeva, odsevajo relativno moč vpletenih akterjev (Gilpin, 1981: 9). Tako zaželeno vedenje znotraj skupine sovпада z interesi njenih najmočnejših članic. Sčasoma se interesi in ravnotežje moči med članicami zaradi gospodarskega, tehnološkega in drugih razvojev spremeni. Uporaba mednarodnih institucij za upravljanje globalnih aktivnosti in reševanje globalnih problemov je včasih imenovana



tudi *globalna vladavina*. Njena potreba narašča skupaj z rastočo globalizacijo poslovne aktivnosti (Gilpin, 1981: 8).

Ko govorimo o spreminjanju obstoječega stanja, lahko omenimo Barrya (1999). Pravi, da bo med velikimi državami zagotovo prišlo do boja za redefinicijo gospodarskega reda, za katero ponuja tri možnosti. Kot prvo omenja trend upravljanega multilaterizma, kjer so interesi še vedno podrejeni širšim skupnim ciljem svetovnega gospodarstva. Druga možnost je trend regionalne avtonomije, kjer bi se razvila območja z relativno nizko stopnjo soodvisnosti. In tretjič – trend regionalnega rivalstva, kjer je tekma z avtarkijo obremenjena s skrbjo o relativnem položaju in tekmo med državami. Imenujemo ga tudi defenzivni protekcionizem. Ta pot po njegovem mnenju ni verjetna, saj si regionalne trgovinske skupine ne morejo privoščiti izločenosti velikih gospodarstev (ZDA, EU). V nalogi smo ugotovili, da novi sistemi uvajajo red vodenega multilaterizma, ki pa je pravzaprav '*push & pull*' sistem, kjer mednarodni akterji podajajo zahteve (*pull*), mednarodne organizacije pa se odzivajo s *push*. Dokler je sistem voden, je avtarkičen. Ko bodo zahteve presegle zmožnost organizacij za oblikovanje odgovora, bo sistem v težavah.

Pri intenzifikaciji čezmejnih gospodarskih transakcij je nenehno prisotno tudi vprašanje marginalizacije države in njene domače politike. Peter Evans (1995: 511) pravi, da »država ni v zatonu zgolj zaradi dejstva, da postaja čedalje bolj odvisna od trgovine; obstoječa mednarodna statistika namreč kaže, da je večja odvisnost od trgovine povezana s povečano in ne zmanjšano vlogo države«. »Sile ekonomske integracije bodo sčasoma premagale gospodarski nacionalizem, kar bo imelo za posledico odprto svetovno gospodarstvo« (Gray, citirano v Svetličič 1996: 85). Trenutni mednarodni trgovinski sistem sicer naj ne bi deloval najbolje, a se večina trgovinskih partnerk strinja, da je bolje imeti sistem (in ga sproti izboljševati) kot biti brez<sup>111</sup> (Stare, 1996: 218) njega. Dejstvo je, da naraščajoč vsebinski obseg mednarodnega konkurenčnega prava povečuje potenciale za nastanek sporov med svojimi pravili in številnimi domačimi politikami. Multilaterizem, ki je izhajal iz pravil GATT, je bistveno pripomogel k liberalizaciji svetovne trgovine in gospodarske rasti – od tega so imele koristi vse države (Stare, 1996: 216). Od te izkušnje lahko potegnemo vzporednico z

---

<sup>111</sup> »Svetovno gospodarstvo potrebuje multilateralni trgovinski sistem, vsekakor pa ga potrebujejo mednarodna podjetja, če želijo delati načrte za prihodnost.« (Dunkel, 1993: 3, v Stare, 1996: 225).

multilaterizmom na področju urejanja koncentracij. To je dober argument na podlagi zgodovinske izkušnje v korist ICN, ki si resnično prizadeva olajšati poslovanje in odpraviti težave na tem področju. Moč namreč izhaja iz povezovanja in sodelovanja. Budzinski (2002) to dokazuje z »zaporniško dilemo« in trdi, da optimalne situacije nikakor ni moč doseči v izolaciji posameznikov, pač pa samo z dogovorom<sup>112</sup>. Pravi tudi, da nadaljevanje neusklajenega izvajanja pravil konkurence med državami lahko pripelje do njihovega podrejenega položaja na svetovni ravni.

### **7.1.1. Večnivojski sistem institucij in mrežni pristop upravljanja**

Sisteme za nadzor koncentracij, ki ne temeljijo na enem samem konkurenčnem pravu in jih ne sestavlja zgolj en sam urad, uvrščamo med večnivojske sisteme institucij in organov. Zvezne pravne strukture in konfederacije držav so tipičen predstavnik takšnega večnivojskega sistema<sup>113</sup>. ICN je zgrajen na mrežnem pristopu, ki je posebna oblika več-nivojskega sistema (Kerber, 2003). Glavna značilnost teh sistemov na splošno je vertikalna povezava pravnih sistemov (mednarodni, zvezni, nacionalni, regionalni,...); dopolnjuje jih vrsta horizontalno povezanih konkurenčnih institucij in organov na večini od teh ravni (včasih z izjemo na vrhnji ravni). Te stopnje med seboj niso neodvisne – horizontalna in vertikalna povezanost ter institucionalna površina za delovanje sistema postanejo odločilnega pomena. Glede na alokacijo pristojnosti znotraj sistema lahko opredelimo 3 tipe povezanosti: horizontalno-vertikalna povezava, zakonodajno-izvršilna, vsebinsko-procesna. V mednarodnem sistemu koncentracij je problem horizontalne alokacije dobro poznan; načelo učinka, sistematični sporazumi o sodelovanju organov, načelo izvora – vsi predstavljajo možno obliko horizontalnih institucionalnih stičnih točk. Težava glede oblikovanja vertikalnih institucionalnih stičišč v mednarodnem sistemu pa doslej še ni bila sistematično obravnavana.

Budzinski (2004b: 18) institucije definira kot splošno poznan sistem medosebnih pravil, ki določajo ponavljajoče se interakcije individualnih akterjev in jih upošteva večina od njih. Organizacije pa so skupine posameznikov, ki jih veže nek skupni namen dosege

---

<sup>112</sup> »Najvišji rezultat svetovne koristi dobimo, če obe državi – A in B – sodelujeta pri oblikovanju konkurenčne politike in tako pozabita na svoje nacionalno-strateške elemente. Namesto tega se osredotočita na maksimizacijo mednarodne koristi (t. i. kooperativna strategija). Ne izvemo pa, ali je takšna 'mednarodna konkurenčna politika' uveljavljanje nacionalne politike ali pa vključuje tudi uporabo mednarodnih sporazumov in/ali mednarodnega prava. Namen avtorja je pokazati, da se lahko svetovna strateška konkurenčna politika izvaja tudi brez mednarodnih sporazumov.

<sup>113</sup> Dva najpomembnejša sistema za nadzor koncentracij sta večnivojska: ZDA in EU.

ciljev. Tako organizacije nastopajo kot agenti v tržnem procesu in so igralci, ne pa pravila 'igre'<sup>114</sup>. Instrukcije vsebujejo želje političnih akterjev, ki se ponavadi izoblikujejo med pogajanja in usklajevanja. Pomembne so zato, ker (tako Kahler in Lake, 2003: 24) določajo stopnjo vpliva globalizacije na upravljanje takšnih učinkov.

### **7.1.2. Omejitve in prednosti mrežnega pristopa**

Mrežni sistem stremi k večji skladnosti vseh sistemov in tako koordinira mednarodno uveljavljanje podobnih institucionalnih sporazumov. Še vedno je urejanje mednarodnih aktivnosti odvisno od stika in sodelovanja med različnimi organi, s čimer se razvija neformalne institucije (oziroma *soft law*, ki je načeloma neobvezujoče; več o tem v točki 7.2.). Takšni neformalni dogovori služijo kot odskočna oziroma referenčna točka za dejansko kooperacijo na področju mednarodnih koncentracij. Pojavijo in razvijejo se nenačrtno, spontano, iz zaporednega sodelovanja in interakcije med vpletenimi konkurenčnimi agencijami. Skupaj tako dosežejo večjo stopnjo sodelovanja brez zmanjšanja njihove formalne avtonomije, odločanja in pristojnosti glede ustvarjanja pravil. V nasprotju s tradicionalno zakonodajno ureditvijo nadzora koncentracij pomeni nadnacionalno urejanje z mrežnim pristopom dopolnitev obstoječih formalnih institucij (prava) z neformalnimi pravili. Trgi presegajo ozemlje pristojnosti, zato mrežni modeli ponujajo prednosti, podobne tistim, ki jih doseže uvedba konkurence podjetij na mednarodnih trgih. Prostovoljni mrežni modeli so pritegnili pozornost tudi v konkurenčni politiki<sup>115</sup>. Paradigme novega koncepta vladanja z neformalnimi mrežami prihajajo z novimi trendi v poslovni organizaciji.

## **7.2. NEOBVEZUJOČ ALI ZAVEZUJOČ PRISTOP?**

Sklenitev multinacionalnega sporazuma je odvisna od tega, ali si za cilj postavimo zavezujoč ali prostovoljen tip. Izbira med tema opcijama vpliva tudi na implementacijo, učinkovitost in globino sporazuma. Zanimivo heterogeno okolje nadzora mednarodnih koncentracij narekuje uravnoteženo točko.

---

<sup>114</sup> Tako so npr. uradi za konkurenco organizacije, zakoni o izvajanju nadzora pa institucije.

<sup>115</sup> Participativna oblika vladanja s prostovoljnim sodelovanjem v neformalni strukturi pridobiva čedalje večjo priljubljenost na različnih področjih gospodarske politike.

Neobvezujoč sporazum vsebuje dolžnosti, ki strank ne zavezujejo in so tako zgolj priporočilne narave. V mednarodni pravni terminologiji bi takšnemu sporazumu rekli tudi *soft law* – mehko pravo; nasprotno od *hard law* – trdo pravo, ki od strank zahteva upoštevanje pogodbe. V obvezujočih sporazumih so stranke zavezane k spoštovanju določil, čemur morajo prilagoditi svoje domače pravo. Vsi danes obstoječi bilateralni sporazumi so neobvezujoči (Matsushita, 2002: 463) in dovoljujejo diskrecijo pri odločanju o njihovem upoštevanju. Prav tako je neobvezujoče narave priporočilo OECD (1996), ki ponuja rešitve oziroma navodila za določena ravnanja v določenih situacijah. Če bi bil sprejet sporazum znotraj WTO, bi bil najverjetneje zavezujoče narave. Neizvajanje njegovih določb bi torej pomenilo kršitev, za katero bi bila država kršiteljica lahko tudi kaznovana.

Oba pristopa imata svoje prednosti in pomanjkljivosti. Ob upoštevanju nizke stopnje konsenza glede materije (glede ciljev, oblike in izvajanja konkurenčnega prava) pa se je vendarle potrebno zavedati majhne verjetnosti uveljavljanja katerekoli oblike sporazumov – če bi pravno silil stranke k podrejanju domačega prava mednarodnim pravilom. Najbrž so prav iz tega razloga vsi bilateralni sporazumi neobvezujoče narave. Po drugi strani je prav zaradi te lastnosti sporazum omejen glede svojega učinka in delovanja. Vsekakor pa prispeva k višji stopnji sodelovanja in kljub svoji diskrecijski naravi prispeva k promociji mednarodnega sodelovanja. Ob nabiranju tovrstnih izkušenj se na dolgi rok lahko razvije tudi *hard law* sporazum.

Tudi Bučar (1993: 169) pravi, da mednarodna regionalna interesna združenja v večini primerov nimajo trdnejše pravne osnove in so nekakšna neformalna združenja s politično in moralno zavezo. So nekakšne skupine pritiska v mednarodni skupnosti, ki pa jim države često zaradi vsebine dela in rezultatov priznavajo status mednarodnih nevladnih organizacij. Po večini temeljijo na dolgoletnem sodelovanju, kjer so izkušnje in rezultati pokazali koristnost takega in širšega sodelovanja in so v prvi vrsti same odgovorne za svoj razvoj. Pri tem jim koristi izmenjava izkušenj, na nadnacionalnem nivoju pa je še posebej potreben tudi skupen organiziran nastop.

#### Skladnost ali raznovrstnost sistema?

Neobvezujoča in prostovoljna narava mednarodnega foruma ICN omogoča koordinirano delovanje v konkretnih primerih, s čimer je omogočen hiter razvoj

obstoječe prakse. Čeprav tesno, vendar prostovoljno sodelovanje konkurenčnih organov, ponuja resno integracijo koherence in raznovrstnosti. Upoštevati pa je potrebno določene omejitve. Konkurenčni forum se namerno izogiba konfliktom (z ustvarjanjem kulture konsenza) s pomočjo osebnega sodelovanja in zaupanja, ki pospešita pogajanje med organi. Prostovoljnost institucionalnih dogovorov ohranja dvom glede možnosti konsenzualnih in skladnih rešitev v primerih, kjer organi delujejo pod vplivom velikih nacionalnih interesov. Zaupanje pa ne prepreči nastanka sporov in neskladja v primerih, ko vpleteni organi niso popolnoma neodvisni od vlade in interesnih skupin. Če bi bili rešljivi le nesporni primeri, potem bi bila funkcionalnost teh dogovorov dvomljiva.

V primeru, da nacionalne institucije ostanejo nedotaknjene (in ne konvergirajo), teoretično ni možno izogibanje konsenzu ali konfliktu takrat, ko so zakonodajna pravila med seboj nekompatibilna, diskrecijska pristojnost organov pa ne zadostuje za premostitev neskladja. Pojav duha kooperacije in konsenzualne kulture med uradi lahko predstavlja omejitve glede pripravljenosti sprejetja institucionalnih inovacij. Namesto tega lahko pride do upora zoper zunanje predloge in zoper razvoja znotraj skupinskega sodelovanja (tako v teoriji kot tudi v poslovnem svetu).

### **7.3. MEDNARODNI SISTEM ZA NAZOR KONCENTRACIJ MED CENTRALIZMOM IN DECENTRALIZMOM**

Buckley (1992) kot najpomembnejše argumente v prid centraliziranemu sistemu postavlja potrebo po enotnem viru informacij, potrebo po zasledovanju interesov gospodarstva kot celote ter preglednejšo in učinkovitejšo strukturo upravljanja. Kot argumente v korist decentralizacije navaja zmanjšanje stroškov pri sprejemanju odločitev; težave s komunikacijo; prepričanje, da avtonomija omogoča hitrejše sprejemanje odločitev; dejstvo, da bodo lokalne oblasti najverjetneje usklajene z lokalnimi gospodarskimi pogoji. V zagovor decentralizaciji Kahler in Lake (2003: 26) navajata tudi nadomestitev monopolna nad javno politiko v centru z zakonodajno konkurenco, ki spodbuja »raznovrstnost političnih izbir in eksperimentov«. Takšne neodvisne institucije uživajo tudi večjo politično kredibilnost kot nacionalna politika. Upoštevati moramo tudi različne preference sistemov, saj se cilji izvajanja konkurenčne

politike med državami razlikujejo (Trebilcock, 1996). Različne preference pa zahtevajo decentralizacijo pristojnosti, saj enoten sistem na globalni ravni ne bi zadostil različnim željam na nižjih nivojih. ICN to upošteva, saj pri njenem delovanju ključno vlogo igrata prav suverenost in načelo prostovoljnosti.

Mednarodni institucionalni sporazum za koordinacijo nadzora koncentracij se tako sooča tudi z vprašanjem določitve meje med omenjenima možnostima. Niti centralizem (uniformna svetovna pravila) niti decentralizem (zavračanje kakršnihkoli sistemskih mednarodnih pravil) sama ne moreta primerno rešiti tega problema. Čisti centralizem namreč izpodriva institucionalno raznovrstnost in vodi v neučinkovitost notranje dinamike sistema in uniformnosti. Na drugi strani pa čisti decentralizem izpodriva institucionalno skladnost in ustvarja pravne konflikte ter praznine, kar vodi v statično neučinkovitost. V resničnem svetu institucij ICN izpolnjuje zahteve po raznovrstnosti, vendar vzbuja dvom glede zahteve po skladnosti. Trenutno v ICN prevladuje decentralizem. Morebiti je to le posledica tega, da več centraliziranih rešitev (kot WTO) ne bi dobilo konsenza v trenutnem političnem okolju. Če omenjena teza drži, bi ICN lahko (zaradi svoje interne dinamike) razvila bolj ambiciozne integracije in tako na dolgi rok proizvedla močno in vplivno mednarodno institucijo. Cabral (2003) pravi, da so koristi centralizacije ponavadi predvsem v internacionalizaciji ekonomskega učinka preko državnih meja. Centralni organ bi zagotovil upoštevanje vseh političnih odločitev in enako obravnavanje ne glede na državo. Obstaja pa nevarnost, da zakonodajalci postanejo odvisni od gospodarstev, iz katerih izhajajo podjetja in potrošniki. Druga nevarnost centralizma je po njegovem mnenju odgovornost in diskrecijsko odločanje v korist posameznim interesom. Slednje je lahko tudi posledica slabše obveščenosti državljanov in volivcev o delovanju centralnega organa, zaradi česar se izvaja manjši politični pritisk.

Centralizirano odločanje zagotovo zmanjša transakcijske stroške, ki nastanejo zaradi priglasitve transakcij v več državah (stroški podjetij) in vzporedno izvajanih postopkov (stroški državnih organov). Prav tako se znižajo stroški, povezani s sprejemanjem zakonodaje, izobraževanjem strokovnjakov (pravni teoretiki, sodniki, odvetniki) in organov odločanja; poveča se kakovost pravnih institutov. Na tem področju ICN ponuja rešitve, čeprav ne celostne. Zanašanje na učinkovitost neformalnega pritiska pri upoštevanju najboljših vzorcev ravnanja brez zavezujočih sankcijskih mehanizmov je

posebno občutljivo v začetni fazi njenega razvoja. Učinkovitost narašča s trajanjem, saj se sčasoma poveča vpletenost organov in število uspešno sklenjenih dogovorov o sodelovanju. Vrhnja stopnja oblasti je skoraj v celoti virtualna, zato mreži nenehno grozi nevarnost razkroja.

Pomisleki glede uniformne in centralizirane mednarodne ureditve nadzora koncentracij

Sedanji sistem konkurenčnega prava se med državami bistveno razlikuje, kar otežuje mednarodna pogajanja. Ob analizi razlogov za obstoj razlik (glej poglavje 4) pa kljub temu najdemo kar nekaj argumentov v njihovo korist. Raznovrstnost (vsaj deloma) in neskladnost ureditev zato odražajo pluralizem ekonomskih teorij konkurence, kjer z neideološkega stališča ne moremo z gotovostjo najti 'prave' teorije in je zato nemogoče izpeljati 'prava' pravila. Teorije se vedno znova razvijajo in dopolnjujejo – tudi podjetja bodo še naprej razvijala inovativne modele za omejevanje konkurence – zato bodo ustrezne konkurenčno-politične inovacije ostale nujne. Nemožnost imeti 'prava' in 'dokončna' teoretska in politična izhodišča vodi v nujnost institucionalnega razvoja. Vsakršen sistem konkurenčnih pravil mora biti sposoben prilagoditi se novim dogodkom v teoriji in praksi. To zahteva minimalno mero raznovrstnosti in tako minimalno decentralizacijo znotraj vsakega mednarodnega konkurenčnega prava ali političnega sistema. Zaradi evolucijske dinamike trga in teorije nobena izboljšava ni povsem optimalna – torej je ta proces nikoli zares končana zgodba.

#### **7.4. ANALIZA IZPOLNJEVANJA SISTEMSKIH ZAHTEV REŠITVE ICN**

Analizo bomo začeli s pregledom izpolnjevanja določenih normativnih kriterijev. Če začnemo z neodvisnostjo in odgovornostjo organa, se postavlja vprašanje »neodvisnost od koga in glede česa?«. Najvplivnejši faktorji pri odločanju so prav lobiranje in politični interesi, zato mora biti institucija od njih neodvisna in tudi zato je odgovornost za ravnanja pomembna. Lahko govorimo o politični odgovornosti glede imenovanja uradnikov, financiranja, sprejemanja poročil, objave pravil, ... Drug pomemben kriterij je strokovnost in z njo povezana objektivnost. Pomembna sta predvsem pri urejanju, razvrščanju in vrednotenju dejstev, ki zahtevajo gospodarsko in poslovno znanje ter kvantitativne večšine. Naslednji kriterij sta preglednost in zaupnost, potrebna za izboljšanje izvedbe postopka in večjo javno verodostojnost. Poudarjamo tudi pomen

učinkovitega postopka, s čimer so povezani nepotrebni stroški, zamude in negotovost. Prav tako je potrebno upoštevati pravno predvidljivost in skladnost odločanja, kar zahteva natančno definirana pravna pravila; posamezna področja pa zahtevajo tudi fleksibilnost, ki gre v korak z razvojem tehnologije, domačega in tujega gospodarstva in teorije (glej tudi Trebilcock in Iacobucci, 2002).

Kratek povzetek predlogov ICPAC poročila, ki so udejanjeni v ICN, kaže na zmanjševanje razlik med sistemi, zviševanje transparentnosti; spodbujanje razvoja stroke, povečevanje meddržavnega sodelovanja in večjo delitev dela, spodbujanje reform postopka za oceno koncentracij, prizadevanje za mednarodno mediacijo sporov in za oblikovanje osnutka mednarodnega kodeksa ter za mednarodni sistem za nadzor koncentracij. Model predlaga nadnacionalno institucijo z demokratičnimi metodami vladanja. Na procesnem področju med drugim predlagajo harmonizacijo priglasitvenega obrazca, zahtevajo odkritje drugih vpletenih agencij, uskladitev čakalne dobe pred odobritvijo, fiksen časovni rok za sprejem odločitev, razkritje zaupnih informacij, skupen priglasitveni prag, prostovoljno naravo sistema, transparentnost navodil, centralni sistem za vložitev obrazcev, mehanizem reševanja sporov, javnost vlog in odločitev.

### **Konvergenca pravil**

Večina teoretikov je mnenja, da globalizacija povzroča konvergenco<sup>116</sup> vladanja in izvajanja javnih politik, kjer imajo pri analizi vpliva globalizacije na razsežnost politične odgovornosti ter konvergence institucije pomembno vlogo (Kahler, Lake, 2003: 18, 26). Ne glede na stopnjo sodelovanja med državami je učinkovito izvajanje pravil omejeno, če se vsebina prava med državami močno razlikuje; prav tako sodelovanje otežujejo razlike v postopkovnih pravilih. Ob upoštevanju tega sta v določeni meri konvergenca ali harmonizacija prava nujni. Vendar tu obstaja nevarnost poseganja v notranje zadeve držav, ki še vedno ljubosumno branijo svojo suvereno pravico nadziranja poslovnih aktivnosti znotraj svojega ozemlja.

---

<sup>116</sup> Konvergenco lahko dosežemo na več načinov; med drugim s prostovoljnim sprejetjem pravil v državah, ki teh pravil še nimajo; z resnejšim izvajanjem pravil v državah, ki ureditev sicer imajo, vendar je ne izvajajo v celoti; z razvojem najboljših običajev med državami.



ICN ohranja raznovrstnost, skladnost, s tem ko zavrača vsakršne zavezujoče sporazume in se odpoveduje organizacijski obliki delovanja. Medsebojno povezanost zvišuje z izvajanjem neformalnega pritiska in kognitivno konvergenco. Izdaja samo soglasno sprejete rešitve, kjer naj bi ponavljajoč vzorec znotraj mrežnega sodelovanja pripeljal do stabilizacije medsebojnih pričakovanj in do nastanka trdnega zaupanja, ugleda in kognitivne konvergenca ter tako krepil stabilnost kooperacije. Teorija pravi, da vzajemnost in poštenje pri mrežnih strukturah, kakršna je tudi ICN, večinoma pripeljejo do izogibanja sporom (Fehrl, Gächter, 2000); seveda pa niso popolnoma izključeni. Večina v ICN sodelujočih uradov ni neodvisnih od svoje vlade – dejstvo, ki bi lahko povzročilo uveljavljanje nekonkurenčnih interesov. Vlade in drugi državni organi lahko ignorirajo odločitve ICN ali vplivajo na svoje predstavnike pri sprejemanju posameznih odločitev. Posebej veliko pogajalsko moč imajo tu prav velike države. Bojazen, da je ICN sposobna reševati le manj sporne primere, torej ostaja<sup>117</sup>. Proces konvergenca je kljub vsemu dobrodošel, saj s procesnega vidika prispeva k zmanjšanju sporov med organi ter zmanjšuje transakcijske stroške podjetij. Četudi do vsebinske konvergenca sploh ne bi prišlo, bi se učinkovitost postopkov za nadzor koncentracij glede na trenutno neurejeno situacijo močno povečala – sploh če vemo, da večina sporov nastane zaradi različne interpretacije dejstev, in ne zaradi različnih vsebinskih standardov (kot smo ugotovili v prejšnjih poglavjih).

Konvergenca ni v veliko pomoč, kjer so nacionalni sistemi za nadzor koncentracij med seboj nekompatibilni, njihovo diskrecijsko polje odločanja pa ni dovolj široko za izogibanje nekonsistentni obravnavi mednarodnih primerov. Oblikovanje najboljših običajev tako lahko prispeva h konvergenca; učinkovitost nadzora koncentracij preko delovnih skupin ICN temelji prav na širitvi znanja o najboljših praksah in na pritisku pri njihovem sprejemanju. Če bodo tako sprejeti in objavljeni najboljši običaji glede priglasitvenega postopka, glede vsebinskih standardov in preiskovalnih tehnik, bodo organi le s težavo pojasnili, zakaj jih zavračajo. Neformalne sankcije so namreč lahko prav tako učinkovite kot neformalna moralna načela in običaji. Večji problem predstavlja iskanje konsenza za oblikovanje takšnih navodil. Doslej so se članice ICN strinjale glede načela transparentnosti in načela poštenega postopka, ki sta precej

---

<sup>117</sup> V primeru Boeing/MDD ICN najbrž ne bi bila sposobna preprečiti spora, saj sta bila močno prizadeta interesa tako EU kot tudi ZDA.

nesporna in dokaj ohlapna pojma. Resnejše točke (npr. vsebinski standardi za prepoved transakcije) pa na dnevni red šele prihajajo.

Če se neformalni pritisk in predlogi najboljših običajev izkažejo za učinkovite instrumente, potem bi izboljšali usklajenost različnih sistemov na račun njihove raznolikosti; članice ICN še naprej obdržijo svojo neodvisnost, saj za spremembo njihovih institucij ali delovanja ni nobenih zahtev. Z objavo takšnih razlik se šele ustvari dejanski pregled nad njihovo raznolikostjo in učinkovitostjo. Tako se poveča tudi tekmovalnost glede uspešnosti delovanja med organi. ICN je tu le posrednik informacij, ki zagotavlja preglednost sistemov. Na ta način omogoča državam, da izberejo najučinkovitejši sistem, hkrati pa so nenehno seznanjenost z novostmi. Njen končni cilj je tako identifikacija najboljših vzorcev in harmonizacija na tej ravni. Njena dejavnost se konča, ko najde trenutno optimalno rešitev. Odprto zato ostaja vprašanje, kakšna je vloga institucionalne raznolikosti, nacionalnih uradov in decentraliziranega sistema na dolgi rok.

## **7.5. PRIMERJAVA ICN in WTO**

ICN je neformalna mreža konkurenčnih organov brez lastnega sekretariata, medtem ko je WTO formalna mednarodna organizacija, ustanovljena z mednarodno pogodbo in ima 147 članic (v ICN sodeluje več kot 60 držav). WTO se prvenstveno ukvarja s trgovinsko politiko, medtem ko ICN zgolj z vprašanji varovanja konkurence, kjer na pogajanjih sodelujejo sodelavci uradov za varovanje konkurence iz posameznih držav (znotraj WTO se pogajajo vrhovni državni predstavniki). Tako sprejeta stališča so po načelu prostovoljnega članstva in uveljavljanja ter načelu konsenzualnosti – v nasprotju z obveznimi pravili WTO – neobvezujoča.

### **7.5.1. Primerjava ciljev**

WTO želi ustvariti enoten sistem pravil (t.i. *Level Playing Field*), ICN pa stremi k izogibanju sporov, za kar razvija najboljše običaje in navodila. Za njihovo reševanje namreč nima na voljo mehanizmov za reševanje sporov tako kot WTO. Slednji prepoveduje težje kartele, ICN pa razvija skupno vizijo in procesno zblíževanje

sistemov. Obema je skupna podpora državam, ki konkurenčna pravila šele uvajajo v svoje sisteme.

### 7.5.2. Primerjava posledic

Predloga ICN in WTO temeljita na precej različnih osnovah, zato se tudi njuni rešitvi razlikujeta. Prvi na ima za reševanje sporov na voljo zgolj uporabo neformalnega pritiska, drugi pa mehanizem za reševanje sporov (DSB). Vsaj na začetku načelo prostovoljnosti delovanju ICN zagotavlja širšo sprejemljivost, saj se državam ni potrebno bati odrekanja svoji suverenosti na tem področju. V njihovi lastni presoji je namreč odločitev o spoštovanju predlogov ICN. Uberejo lahko tudi postopno politiko; pri vsakem primeru posebej se odločijo glede upoštevanja pravila. Tako odločitve 'vse ali nič' – kot je bilo to pri WTO sporazumu – niso potrebne. Bolj kot se ICN nagiba k vsebinski konvergenci, toliko verjetnejše so težave glede sklepanja soglasnih odločitev. Pritisk članic in praksa vplivnejših držav lahko omenjene prostovoljne predloge in navodila naredijo *de facto* zavezujoče. Prav zato naj bi bilo članicam v interesu doseči sporazum in oblikovati predloge po svojih željah. S tem bi lahko zavarovale svoje interese in uveljavile svoj vpliv. Istočasno se pojavi nevarnost dolgotrajnih in zapletenih pogajanj ter neučinkovitih in neuporabnih kompromisov. WTO pravno predvidljivost doseže s svojimi obvezujočimi pravili, ICN pa s povečano transparentnostjo in konvergenco. Pri prizadevanjih za vsebinsko konvergenco pa vendarle obstaja nevarnost ohromitve procesa – in sicer zaradi načela konsenzualnosti in prostovoljnosti.

Ob določanju natančnejših in obsežnejših najboljših običajev, bi se ICN soočala s podobnimi problemi, kot so bili tisti, ki so predstavljali glavne ovire za sprejem WTO rešitve (Budzinski, Aigner, 2004: 28). S tem vsaj srednjeročno ni imuna pred težavami, ki so ovirale tudi WTO. ICN pa je kljub vsemu z objavo najboljše prakse v kratkem času uspela znižati transakcijskih stroškov mednarodnih koncentracij. WTO tega ne bi mogel zagotoviti sam, saj zahteva veliko zavezujočo večino, ki v današnjih razmerah ni realno dosegljiva. Znižanje stroškov bi bilo mogoče le na dolgi rok, in sicer z uporabo pravila *One-Stop-Shop*. Vsekakor trenutna institucionalna struktura ICN ne ponuja možnosti *One-Stop-Shop* za mednarodne koncentracije, pač pa omejene možnosti za povečanje njihove učinkovitosti. To je ena glavnih prednosti predloga WTO, ki na dolgi rok ponuja prav to. Kljub nadaljnjemu trendu ekonomske globalizacije ne bodo koncentracije nikdar le mednarodne, pač pa bodo ostali pomembni tudi regionalni trgi.

Niti WTO niti ICN ne moreta popolnoma spodriniti nacionalnih sistemov, kar je argument v prid ohranitve raznolikosti institucij. Sistemi za nadzor koncentracij tako ohranjajo fleksibilnost in sposobnost učenja. Ob dinamičnih trgih, nenehnih tehnoloških inovacijah, novih teoretskih spoznanjih in kreativnosti podjetij, so nujno potrebni za sodobno delovanje. Če bi želeli uveljaviti načelo *One-Stop-Shop*, bi potrebovali natančnejšo razmejitev med regionalnimi/državnimi ter mednarodnimi primeri – prav tako tudi jasno pravilo glede organa s pristojnostjo odločanja. Reforma EU kaže, da je to v praksi težko izvedljivo, vsekakor pa bi se z nalogo morala spopasti tako ICN kot tudi WTO.

Potrebno se je zavedati, da so pogajanja v Cancúnu (2003) deloma propadla tudi zaradi neupoštevanja držav v razvoju. ICN mora biti torej pozorna na to, da ne zagreši podobne napake z marginalizacijo držav v razvoju. Dobro bi bilo razmisliti tudi o 'virtualni' naravi ICN – stalno telo bi lahko, med drugimi, lajšalo in spodbujalo sodelovanje pri njenem delu. Nekateri člani predlagajo, da bi sedanje nevladne svetovalce nadomestili z uradniki mednarodnih organizacij (kot na primer člani Svetovne banke, WTO, UNCTAD, OECD) in s člani civilne družbe.

## **7.6. MED WTO IN ICN – PO KATERI POTI NAPREJ?**

Obe rešitvi sta si kot eksplicitni cilj zadali zmanjšanje stroškov in odpravo neekonomičnosti postopka, povezanega z mednarodnimi transakcijami pri ohranjanju nacionalnih konkurenčnih sistemov. Kratkoročno tako ICN ponuja več prednosti, dolgoročno pa boljšo opcijo predstavlja WTO. Kot multilateralna mreža lahko ICN izboljša predvsem manj sporna področja (pretežno procesna harmonizacija). Harmonizacijo vsebine in bistveno omejitev števila pristojnih organov v posameznih primerih (z idealom uveljavitve *One-Stop-Shop*) pa – čeprav šele na dolgi rok – ponuja WTO.

Vzporeden obstoj obeh institucij tako nima zgolj slabosti; ICN lahko izvede izboljšave, ki jih je moč doseči tudi brez težavnega ustanavljanja in oblikovanja mednarodnih zavezujočih in formalnih institucij, brez odpovedovanja suverenosti in težav pri sprejemanju konsenzualnih odločitev. Tako pridobi čas in prostor za premišljen

sporazum znotraj WTO. Če se ICN mehanizmi harmonizacije prakse (z uporabo neformalnega pritiska in konvergence mnenj organov) izkažejo za uspešne, lahko tako odpadejo ovire za sprejetje WTO predloga. Druga – bolj črnogleda – možnost pa je, da ICN še naprej ostane neučinkovit (zaradi neobvezujočega značaja) forum dobrih idej, ki že samo s svojim obstojem še naprej erodira pripravljenost WTO skeptikov, da sodelujejo pri izgradnji obvezujočega večnivojskega mednarodnega sistema za nadzor koncentracij.

#### Primerna oblika sporazuma za uspešno in učinkovito delovanje mednarodnega sistema za nadzor koncentracij

Jain (2003: 59) pravi, da bi globalna organizacija morala upoštevati določena merila: med drugim bi morala biti fleksibilna ter sposobna upoštevati različna okolja in njihove posebnosti; ustanoviti bi morala lokalno mrežo stikov za razumevanje različnih stališč; zaposlovati dobre strokovnjake in svetovalce; sodelovati s poslovnim svetom in prisluhniti njihovim zahtevam; ostati obveščena o lokalnih spremembah zakonodaje in političnih dogodkov; iz vsake ureditve izbrati najboljše elemente in jih poskušati uveljaviti v drugih sistemih; določiti standarde; najti ustrezen način delovanja. Zdi se, da ICN nekako – bolj ali manj – izpolnjuje vse te zahteve.

Za konec bomo tako preverili še našo zadnjo hipotezo. Posvetili smo ji celotno sedmo poglavje. Ugotovili smo, da ICN predstavlja poskus uvedbe sistema mednarodnega upravljanja in institucionalnega dogovora, ki naj bi zagotavljal medsebojno usklajenost sistemov, hkrati pa bi obdržal njihovo raznolikost. Pri tem se sooča z mnogimi težavami, saj – predvsem pri resnično spornih primerih – v ospredje odločanja še vedno prihajajo pogosto diskriminatorni nacionalni interesi. Prav tu ICN naleti na težave, saj nacionalnim oblastem ne more preprečiti uveljavljanja njihovih protekcionističnih ukrepov. Nacionalni interesi trenutno ne dovoljujejo prenosa širših pristojnosti (vsaj ne vsebinskih) glede nadzora koncentracij z nacionalnega na mednarodni organ. Vsak sistem, ki bo hotel delovati uspešno, bo moral združiti mednarodno in nacionalno – doseči bo torej moral skladnost ob ohranitvi različnosti. Če upoštevamo vse v tem poglavju omenjene dejavnike, je edini zaključek, do katerega lahko trenutno pridemo ta, da ICN ni idealna rešitev, je pa trenutno edina – in zato tudi najperspektivnejša – opcija.

## 8. ZAKLJUČEK

Ugotovili smo, da se je v drugi polovici 20. stoletja zgodil premik. Poleg sprememb v nacionalnih politikah v času globalizacije ugotavljamo tudi spremembe v poslovanju multinacionalk. McRae (1994: 21) sicer pravi, da bodo države še naprej ustvarjale politiko na mnogih področjih in zagotavljale osnovne pravne in finančne infrastrukture za delovanje trga, vendar bodo čedalje bolj stremele k načinom za zagotavljanje teh ciljev z regulacijo in ne intervencijo.

Potem ko je globalizacija sistema za nadzor koncentracij od konca druge svetovne vojne pa vse do sredine 90. let 20. stoletja mirovala, smo trenutno priča dinamičnemu razvoju institucionalnih modelov. Z globalizacijo gospodarstva se je povečalo število preiskav poslovnih povezovanj ter zlorabe tržnih položajev. Trenutno neubrano in neuskklajeno delovanje številnih sistemov za nadzor koncentracij – kjer vsaka država uveljavlja svoje pristojnosti – namreč povzroča nekonsistentne, kontradiktorne in kumulativne ocene koncentracij in meddržavne konflikte. To neugodno vpliva tako na podjetja (povečani transakcijski stroški) kot tudi na državne urade. Ugotovili smo, da zaradi globalizacije gospodarstva tudi države potrebujejo mednarodni sistem za nadzor koncentracij in s tem potrdili našo prvo hipotezo. Ne samo, da se povečuje število relevantnih primerov, pač pa narašča tudi število držav s konkurenčno zakonodajo in izvajanjem nadzora konkurence. Ugotovili smo tudi, da med razvojem gospodarstva in potrebo po usklajenem delovanju državnih organov pri regulaciji tega sektorja obstaja močna povezava. Sistem pa v praksi predstavlja velike težave in ga ni mogoče ustrezno urediti brez mednarodnih institucij – le-te pa ne smejo biti monolitni konstrukti: ena sama ogromna svetovna agencija za nadzor konkurence, ki bi najbrž predstavljala še večje birokratske ovire. Mednarodni sistem se mora torej zanesti na kompleksni institucionalni sporazum, ki bo zagotavljal ustrezen in nedvoumen okvir, hkrati pa ohranil neodvisnost nacionalnih institucij. Sistem mora biti fleksibilen in sposoben nenehnega razvoja.

Na področju trgovinskega prava je vladam uspelo ustanoviti večtirni sistem pravil, kjer skoraj vse ekonomsko pomembne države uporabljajo univerzalna pravila WTO. Vendar kljub uspehu v preteklih letih ni prišlo do stopnje mednarodne integracije na

korporativni ravni. Tako na področju nadzora mednarodnih koncentracij skupna ureditev šele stopa na svojo pot, kjer jo težji del naloge še čaka. Dokler obstajajo meje, bodo vlade, podjetja in posamezniki potrebovali pravila za sklepanje mednarodnih transakcij, ki bodo drugačna od tistih, s katerimi urejajo domače posle. Vlade morajo kolektivno odgovoriti na zahteve in izzive sveta, v katerem so nacionalna gospodarstva postala bolj povezana tako regionalno kot tudi globalno.

O problemih urejanja konkurence razpravljajo znotraj mnogih mednarodnih organizacij: GATT, OECD, UNCTAD, EU. Globalizacija gospodarstva ustvarja potrebo po večji stopnji mednarodnega sodelovanja med državami, trgovskimi partnerkami. Večnacionalna podjetja različno izvajajo svoje dejavnosti. Nobena posamezna država jih ne more učinkovito nadzorovati. Nekatere države so zato razširile prostor za uporabo domačega prava na dejanja, storjena izven svojega ozemlja. V številnih diskusijah lahko zasledimo, da se strukture trga in podjetij čedalje bolj odmikajo od svojih meja – od tu izvira tudi internacionalizacija omejevanja konkurence. Nadzor mednarodnih koncentracij preko nacionalnih organov za nadzor konkurence ne zadošča za učinkovito preprečevanje omejevanja konkurence. Mednarodno priznано in upoštevano načelo učinka sicer omogoča oblastem nadzor nad vsemi koncentracijami z učinkom na njihovem trgu, k temu pa pripomore še neusklajena uporaba tega načela. Nacionalni organi namreč ravnajo predvsem glede na nacionalni interes. Tudi brez takšnih sporov prihaja do neučinkovitosti: vzporedni postopki pri številnih organih v različnih državah glede iste združitve povečujejo stroške: tako pri organih samih kot tudi pri podjetjih, ki se poleg tega nahajajo v še večji pravni negotovosti.

Ob pregledu oblik multilateralnega sodelovanja smo tako potrdili tudi našo drugo hipotezo, saj so trenutne mednarodne oblike sodelovanja neuspešne pri zagotavljanju učinkovitega nadzora mednarodnih koncentracij. Regionalni in nacionalni sistemi so med seboj pomanjkljivo usklajeni, in predvsem v zadnjem desetletju je zato čutiti povečano zanimanje in prizadevanje za globalizacijo konkurenčne politike. Prvič po neuspehu Havanske listine leta 1950 obstaja utemeljeno upanje, da se ti pogoji lahko prav kmalu izboljšajo. Trenutno k mednarodni vzpostavitvi konkurenčnega reda vodita dve vzporedni, vendar med seboj različni poti. Ena si prizadeva za uvedbo mednarodnih pravil konkurence in za ustanovitev mednarodnega odbora za konkurenco v okviru WTO. Gonilni sili sta bili tu predvsem EU in Japonska, medtem ko ZDA in nekatere

države v razvoju ostajajo skeptične. Na četrti ministrski konferenci v Dohi (2001) so na dnevi red pogajanj prvič postavili oblikovanje multilateralnega okvirja za urejanje konkurenčne politike (četudi brez formulacije pravil za nadzor mednarodnih koncentracij). Nadaljnji razvoj te poti ostaja nejasen, saj so pogajanja zaradi različnih interesov začasno ustavljena. Prav zaradi težav, ki onemogočajo že začetek pogajanj, smo več pozornosti v nalogi posvetili drugi možnosti – t.j. razvoju pravil znotraj ICN. Uvedba mednarodnih pravil s centralizacijo pristojnosti je iz političnih in ekonomskih razlogov prav tako neustrezna. Zanja trenutno ne obstaja zadosten konsenz med državami, poleg tega pa je potrebno upoštevati še z birokracijo povezano povečanje stroškov in neučinkovitost sistema *per se*.

Prednost obstoja multilateralnega sistema je vsekakor izboljšanje transparentnosti, predvidljivosti in disciplina mednarodnega poslovanja ter izboljšanje zaupanja podjetij v tržne priložnosti. Liberalizacija – in s tem razvoj mednarodne trgovine – se namreč izvaja na predpostavki, da bodo sile na trgu same regulirale proti-konkurenčna ravnanja igralcev na trgu. Vrhovno sodišče ZDA je Shermanov zakon opredelilo kot vsestransko listino ekonomskih svoboščin s ciljem ohranjanja svobodne in neovirane konkurence (poglavje 4). Na mednarodni ravni pa ni nobenega podobnega akta, ki bi zagotavljal omenjene vrednote.

Jeseni 2001 ustanovljena *International Competition Network* (ICN) vzpostavlja mrežo nacionalnih in mednarodnih organov za nadzor konkurence brez zavezujoče ustanovne pogodbe. Sama sebe definira kot virtualno organizacijo, kar pomeni, da ni stroge organizacije z lastnim sekretariatom, osebjem in administracijo. Vse te naloge in njihovo financiranje prevzamejo člani po načelu dvoletne rotacije. Že pri organizaciji torej odpadejo formalne ovire, s katerimi se ubada na primer WTO, pa tudi vse ostale organizacije. Delovanje ICN je tako olajšano – hkrati pa lahko več energije usmeri h konkretnim iskanjem rešitev, ne da bi se prej ubadala z vrsto omejujočih vprašanj kot so: kako, kdaj, s čigavo pomočjo, za ceno česa, na račun koga. Delo je projektno naravnano, komunikacija pa poteka večinoma preko elektronske pošte in telefonov. Tudi to je ena od lastnosti organizacije, ki je drugačna od delovanja klasičnih mednarodnih organizacij.



Ni nepomembno, da so njeni člani organi za nadzor konkurence, ki se s težavami srečujejo vsakodnevno. Dejansko so to tisti, ki problematiko najbolj poznajo. Tako za posredovanje njihovih predlogov in pripomb ni potrebna cela vrsta posrednikov in predstavnikov. ICN je sploh edino mednarodno telo, ki se ukvarja izključno z vprašanji varovanja konkurence (največje uspehe je dosegla prav na področju koncentracij). To povečuje njeno objektivnost ter ji omogoči maksimalno strokovnost, hkrati pa se izogne tudi težavam, povezanim z barantanjem med interesi držav – saj države kot take niso njene članice.

ICN zasleduje tri cilje: poenostavitev in sistematizacijo sodelovanja med organi za konkurenco v mednarodnih primerih; pospeševanje prostovoljne konvergence – še posebej glede procesnih, pa tudi materialnih pravil; razvoj in objava t.i. *'best practices'* (najboljših običajev). Slednje predstavlja specifičen koncept vladanja ICN, ki temelji na bogati in raznoliki analizi praks držav članic. Pri doseganju svojih ciljev poudarja konvergenco in sodelovanje. ICN pa si ne prizadeva samo za lajšanje težav, s katerimi se soočajo države in državni organi, pač pa teži tudi k premagovanju ovir, s katerimi se spopadajo podjetja. V tretjem poglavju smo omenili s tem povezane visoke stroške obeh strani (države in podjetij) – tako materialne kot nematerialne.

Upoštevanje pravil je za člane popolnoma prostovoljno, protagonisti ICN pa vendarle upajo, da objavljeni standardi predstavljajo neke vrste neformalni pritisk. Dosedanji trend kaže, da se število držav, ki upoštevajo predloge ICN, povečuje. Pomembno so ICN predlogi vplivali tudi na reforme EU zakonodaje in njeno izvajanje (ICN, 2005). ICN si vsekakor prizadeva za sodelovanje z ostalimi mednarodnimi organizacijami (OECD, WTO, UNCTAD) – kar omogoča pozitivne sinergijske učinke. ICN upošteva razlike v pravnih ureditvah ter dopušča uradom samostojno odločanje glede uvedbe sprejetih vzorcev v njihovi domači ureditvi.

Ob upoštevanju vseh v tej nalogi omenjenih dejavnikov in argumentov ugotovimo, da je ново-ustanovljena mreža ICN primerna oblika sporazuma za uspešno in učinkovito delovanje mednarodnega sistema za nadzor koncentracij, saj je – čeprav ne idealna – trenutno edina opcija na področju nadzora mednarodnih koncentracij in zato tudi najperspektivnejša. Kljub kratkemu obstoju (komaj štiri leta) je na področju varovanja konkurence doslej dosegla vidne rezultate in si pridobila veljavo med strokovnjaki tega

področja. Še enkrat poudarjamo, da je mreža osredotočena na dejanja in učinkovitost ter da si pri tem pomaga z neformalnimi načini sodelovanja in konvergenco. Po mojem mnenju je ravno to njena največja prednost. V času, ko je potrebna prenova starih institucionalnih oblik – ki se pogosto ubadajo same s sabo – ICN predstavlja novo pot, nekakšen nov trend. Ne samo, da ima velike možnosti za uspeh na področju konkurenčnega prava, pač pa lahko s svojim pristopom, svežino in neobremenjenostjo ponudi zgled za oblikovanje podobnih mrež še na drugih področjih, ki potrebujejo predvsem učinkovitost in dobre nasvete strokovne srenje – ob minimalnem vpletanju nacionalnih interesov. Noben sistem seveda ni popoln, omenjeni pa ima morda najmanj 'negativnih stranskih učinkov'. Vsa omenjena dejstva v nalogi so nas zato prepričala, da bo ICN še naprej pozitivno prispevala k spodbujanju konkurence in še naprej zblíževala države pri njenem varovanju.

## 9. LITERATURA

1. Anderson, Robert D. in Peter Holmes (2002) »Competition policy and the future of the multilateral trading system«. Discussion Paper 84. University of Sussex at Brighton.
2. Antitrust Division United States Department of Justice (2000). *10-year Workload Statistics Report FY 1990-99*. Washington: U.S. Government Pricing Office.
3. Arndt, Sveb in Chris Milner (1998) *The World Economy: Global Trade Policy 1997*. Oxford: Blackwell Publishers.
4. Baer, William J. in Tim Frazer (2004) *Transatlantic Tension? Merger Clearances in the EU*. Dostopno na [www.ArnoldPorter.com](http://www.ArnoldPorter.com) (28.11.2004).
5. Balaam, David N. in Michael Veseth, ur. (1996) *Readings in International Political Economy*. New Jersey: Prentice Hall.
6. Barros, Pedro. P. in Luís M. Cabral (1994) Merger Policy in Open Economies. *European Economic Review* 38, 1041-1055.
7. Barry, Donald in Ronald C. Keith, ur. (1999) *Regionalism, Multilaterism, and the Politics of Global Trade*. Vancouver, Toronto: UBC Press.
8. Blackhurst, Richard (1998) The WTO and the global economy. V Arndt, Sveb in Chris Milner (ur.) *The World Economy: Global Trade Policy 1997*, 11-28. Oxford: Blackwell Publishers.
9. Blumberg, Phillip I. (1993) *The Multinational Challenge to Corporation Law; The Search for a New Corporate Personality*. Oxford: Oxford University Press.
10. BNA (1997) EC Tells US to Heed Future European Antitrust Concerns: Start up WTO Division. *BNA Antritrust & Trade Regulation Daily*. July 25.
11. Bond, Eric (1997) *Competition Policy in Customs Unions: Theory and an Example from U.S. History*. Department of Economics, Penn State. Dostopno na <http://econ.la.psu.edu/Papers/Newmerg21.pdf> (5.2.2005).
12. Waldman, Don E. (1986) *The Economics of Antitrust: Cases and Analysis*. Boston, Toronto.
13. Borges, Gonçalo Machado (2003) The legitimate interests of Member States in EC Merger Law. *European Public Law*, Vol. 9, no. 3.

14. Bridgeman, John (2002) International mergers and acquisitions. *European Business Journal*, London. Vol. 14, Iss.2, 58 – 63.
15. Brittan, L. in Karl van Miert (1996): Towards an International Framework of Competition Rules. *International Business Lawyer*, Vol. 24 (10), 454-457.
16. Buckley, Peter J. (1992) *Studies in International Business*. New York: St. Martin's Press.
17. Bučar, Bojko (1993) *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. Budzinski, Oliver (2002) Perspektiven einer internationalen Politik gegen Wettbewerbsbeschränkungen. V *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 28 (3), 233-252.
19. Budzinski, Oliver (2003) Pluralism of Competition Policy Paradigms and the Call for Regulatory Diversity. V *Philipps-University of Marburg Volkswirtschaftliche Beiträge No. 14/2003*. Dostopno na <http://ssrn.com/abstract=452900> (28.1.2005).
20. Budzinski, Oliver (2004a) Competence Allocation Rules in Competition Policy Regimes. *Scandale Conference Competition Law and Economics*. Tartu, Estonia.
21. Budzinski, Oliver (2004b) *The International Competition Network: Prospects and Limits on the Road towards International Competition Governance*. Dostopno na <http://ssrn.com/abstract=503023> (28.1.2005).
22. Budzinski, Oliver (2004c) Towards an International Governance of Transborder Mergers? Competition Networks and Institutions between Centralism and Decentralism. *NYU Journal of International Law and Politics*, Vol. 36 (1), 101-148.
23. Budzinski, Oliver in Gisela Aigner (2004) Institutionelle Rahmenbedingungen für internationale M&A-Transaktionen – Auf dem Weg zu einem globalen Fusionskontrollregime? V *Philipps-University of Marburg: Volkswirtschaftliche Beiträge*, Nr. 09/2004.
24. Cabral, Luís (2003) International Merger Policy Coordination. *Japan and the World Economy*, Vol. 15 (1), 21-30.
25. Campbell, Neil A. (1997) *Merger Law and Practice; The Regulation of Mergers under the Competition Act*. Carswell: Thomson Professional Publishing.
26. Campbell, Neil A. in M. J. Trebilcock (1993) International Merger Review – Problems of Multi-Jurisdictional Conflict. V E. Kantzenbach, H.-E. Scharrer, L.

- Waverman (ur.) *Competition Policy in an Interdependent World Economy*, 129-163. Baden-Baden.
27. Campbell, Neil A. in M. J. Trebilcock (1997). *Interjurisdictional Conflict in Merger Review*. V L. Waverman, W. S. Comanor, A. Goto (ur.) *Competition Policy in the Global Economy*, 89-126. London.
  28. Cheng, Eva (2001) *What's driving the wave of corporate mergers?* Dostopno na [www.greenleft.org.au/back/2001/438/438p16.htm](http://www.greenleft.org.au/back/2001/438/438p16.htm) (6.10.2004).
  29. Cooke, Terence E. (1988) *International Mergers and Acquisitions*. Oxford: Basil Blackwell.
  30. Coppi, Lorenzo in Mike Walker (2004) *Substantial convergence or parallel paths? Similarities and differences in the economic analysis of horizontal mergers in US in EU competition law*. *Antitrust Bulletin*, vol. 49 no. 1/2, 01-152.
  31. Cornelius, P. K. in Bruce Kogut, ur. (2003) *Corporate Governance and Capital Flows in a Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.
  32. Council Regulation (EEC) No 4064/89 of 21st December, 1989 on the control of concentrations between undertakings. *Official Journal of the European Communities*, L 395, 30/12/1989: 0001-0012.
  33. Cowie, Michael G. (1998) *The global spread of antitrust enforcement directed at mergers and acquisitions*. *Antitrust Bulletin*, Vol. 43, No. 3/4.
  34. David, René in Günther Grasmann (1998) *Uvod v velike sodobne pravne sisteme*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
  35. Díaz, Francisco Enrique González (2004) *The Reform of European Merger Control: Quid Novi Sub Sole?* *World Competition* 27(2), 177-199. Kluwer Law International, Netherland.
  36. Dicken, P. (1992) *Global Shift: The Internationalisation of Economic Activity*. Paul Chapman Publishing.
  37. Dinan, Desmond, ur. (2000) *Encyclopedia of the European Union*. Macmillanm Houndmills.
  38. Douglas Melamed (2001) "Promoting Sound Antitrust Enforcement in the Global Economy". Address Before the Fordham Corporate Law Institute (Oct. 19, 2000). V B. Hawk (ur.) *Fordham Corporate Law Institute*. Dostopno na <http://www.useu.be/ISSUES/trus1019.html> (2.2.2005).
  39. Drauz, Götz in Michael Reynolds, ur. (2003) *EC Merger Control: A Major Reform in Progress*. Richmond, Surrey: GDr Richmond Law & Tax.

40. Dubrovski, Drago (2004) *Strateške poslovne in kapitalske povezave*. Koper: Fakulteta za management.
41. EC Press Release (11.12.2002) *Commission adopts comprehensive reform of EU merger control*. Dostopno na [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1856|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/02/1856|0|RAPID&lg=EN) (22.1.2005).
42. EC Press Release (16.7.2003) *Commission appoints Chief Competition Economist*. [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/03/1027|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/1027|0|RAPID&lg=EN) (22.1.2005)
43. EC Press Release (18.6.2001) *Commissioner Monti dismisses criticism of GE/Honeywell merger review and rejects politicisation of the case*. Dostopno na: [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/01/855|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/01/855|0|RAPID&lg=EN) (22.1.2005)
44. EC Press Release (30.4.2003) *Commission reorganises its Competition Department in advance of Enlargement*. Dostopno na [http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p\\_action.gettxt=gt&doc=IP/03/603|0|RAPID&lg=EN](http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/03/603|0|RAPID&lg=EN) (22.1.2005).
45. EC, Commission of the European Communities (1999) *White Paper on Modernisation of the Rules Implementing Articles 85 and 86 of the EC Treaty*. Brussels, Programme 99/027.
46. Epstein, Richard A. in Michael S. Greve, ur. (2004) *Competition Laws in Conflict: Antitrust Jurisdiction in the Global Economy*. Washington, D.C.: The AEI Press.
47. European Commission (1997) Commission of the European Communities, 25th Report on Competition Policy – 1995. Brussels.
48. European Commission (2000) Commission of the European Communities, 30th Report on Competition Policy – 2000. Brussels.
49. European Commission Competition Policy Newsletter, Special Edition (2004) Interview with Mario Monti: The EU gets new competition powers for the 21st century. Dostopno na [http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/special\\_edition.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/publications/cpn/special_edition.pdf) (24.2.2005)
50. Evenett, Simon J. (2003) Do All Networks Facilitate International Commerce? *Journal of the Japanese and International Economies* 17(4), 520-537.

51. Evenett, Simon J. in Michal S. Gal (2004) A report on the third annual conference of the international competition network. Dostopno na [http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/seoul\\_icn\\_final.pdf](http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/seoul_icn_final.pdf) (3.4.2005).
52. Ezrachi, Ariel (2004) The Role of Voluntary Frameworks in Multinational Cooperation Over Merger Control. *The George Washington International Law Review* vol. 36 (2), 433-451.
53. Fahy, John (1996) The Role of Resources in Global Competition. V Hooley, Graham, Ray Loveridge in David Wilson (ur.) *Internalization: Process, Context and Markets*, 118-130. Houndsmill: Macmillan press ltd.
54. Federal Trade Commission and Dept. of Justice (1999) *2000 Annual Report*. Washington, U.S. Government printing office, Appendix B.
55. Fiebig, Andre (2000) A Role for the WTO in International Merger Control. *Journal of International Law & Business*, 20, 221-238.
56. First, Harry (2001) The Role of the States in Antitrust Enforcement. *The George Washington Law Review*, Vol. 69 (5-6), 1701-1737.
57. First, Harry (2003) Evolving Toward What? The Development of International Antitrust. V Josef Drexl (ur.) *The Future of Transnational Antitrust – From Comparative to Common Competition Law*, 23-51. Bern: Kluwer.
58. Focarelli, D. in A. F. Pozzolo (2001). The patterns of cross-border bank mergers and shareholdings in OECD countries. *Journal of Banking and Finance* 25, 2305-2337.
59. Fox, Eleanor M (1998) International Antitrust: Against Minimum Rules; For Cosmopolitan Principles. *The Antitrust Bulletin* 43, 5-13.
60. Fox, Eleanor M. (1999). The Merger Regulation and its Territorial Reach. *European Competition Law Review*, Vol. 20 (6), 334-336.
61. Fox, Eleanor M. (2000) Antitrust and Regulatory Federalism: Races Up, Down, and Sideways. *New York University Law Review*, Vol. 75 (6), 1781-1807.
62. Fow, Eleanor M (2002). *A report on the first annual conference of the international competition network*. Dostopno na [http://www.internationalcompetitionnetwork.org/icn\\_naples\\_report.pdf](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/icn_naples_report.pdf) (22.2.2005).
63. Fox, Eleanor M. (2003) International Antitrust and the Doha Dome. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 43 (4), 911-932.

64. Garten, Jeffrey E. (2000) As Business Goes Global, Antitrust Should, Too. *Business Week*, Nov.13, 22-42.
65. Gaughan, P.A. (1991) *Mergers & Acquisitions*. New York: Harper Collins Publishers.
66. Gerber, David J. (1998) *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford: Clarendon Press.
67. Giddens, Anthony (1994) *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity.
68. Gilpin, Robert (1981) *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
69. Gilpin, Robert (1987) *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
70. Gippini-Fournier, Eric (2003) Merger control in the EU. *Common Market Law Review*, vol.40 (5), 1290-1292.
71. Graham, Edward M. (2003) "Internationalizing" Competition Policy: An Assessment of the Two Main Alternatives. *The Antitrust Bulletin*, Vol. 48 (4), 947-972.
72. Grilc, Peter (2001) *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
73. Grilc, Peter, Bojan Zabel, Aleš Galič in Miha Juhart (2000) *Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
74. Gutterman, Alan S. (1995) *The Law of Domestic and International Strategic Alliances; A Survey for Corporate Management*. Westport, Connecticut, London: Quorum Books.
75. Hamner, Kenneth J. (2002) The Globalization of Law: International Merger Control Law in the United States, the European Union, Latin America and China. *Journal of Transnational Law & Policy*, vol.11 (2), 385-402. Dostopno na [http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol11\\_2/hamner.pdf](http://www.law.fsu.edu/journals/transnational/vol11_2/hamner.pdf) (30.11.2004).
76. Harrison, L. Andrew L., Ertugrul Dalkiran, Ena Elsey (2000) *International Business, Global Competition from a European Perspective*. Oxford, New York: University of Teesside, Oxford University Press.
77. Hart, Michael (1999) A Matter of Synergy: The Role of Regional Agreements in the Multilateral Trading Order. V Barry, Donald in Ronald C. Keith (ur.) *Regionalism, Multilaterism, and the Politics of Global Trade*, 25-54. Vancouver, Toronto: UBC Press.



78. Head, K. in J. Ries (1997) International Mergers and Welfare Under Decentralized Competition Policy. *Canadian Journal of Economics* 30, 1104-1123.
79. Heim, Mathew (2004) Problems and process: European merger control and how to use it. *Journal of Public Affairs*, vol. 4 (1), 73-85.
80. Heiskanen, Veijo (2004) The Regulatory Philosophy of International Trade Law. *Journal of World Trade* vol. 38 (1), 1-36.
81. Herrmann, Christoph (2003) International Trade and Economic Law and the European Union. *Common Market Law Review*, vol.40 (4).
82. Pettman, Ralph (1996) *Understanding International Political Economy with Readings for the Fatigued*. London in Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
83. Hooley, Graham, Ray Loveridge in David Wilson, ur. (1998) *Internalization: Process, Context and Markets*. Houndsmill: Macmillan press ltd.
84. Hoós, János (2000) *Globalisation, Multinational Corporation and Economics*. Budapest: Akadémiai Kiadó.
85. Horn, H, in J. Levinsohn (2001) Merger Policies and Trade Liberalisation. *Economic Journal* 111, 244-276.
86. ICN (2001) Memorandum on the Establishment and Operation of the International Competition Network. Dostopno na <http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/Memorandum.pdf> (22.1.2005).
87. ICN (2002) Advocacy working group. Advocacy and Competition Policy. Dostopno na <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/advocacyfinal.pdf> (22.1.2005).
88. ICN (2002) Report on the Costs and Burdens of Multijurisdictional Merger Review, Napoli. Dostopno na <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/costburd.doc>.
89. ICN (2003a) Analytical framework subgroup. Project on Merger Guidelines: Interim Report for the Second ICN Annual Conference in Merida 4-15. Dostopno na [http://www.internationalcompetitionnetwork.org/overview\(final\).pdf](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/overview(final).pdf) (23.1.2005).
90. ICN (2003b) Merger Review Working Group. 2003-2004 work plans. Dostopno na [http://www.internationalcompetitionnetwork.org/2003\\_2004\\_mergerswg.pdf](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/2003_2004_mergerswg.pdf) (3.2.2005).

91. ICN (2003c) Notification & Procedures Subgroup. Recommended Practices for Merger Notification Procedures. Dostopno na [http://www.internationalcompetitionnetwork.org/2003\\_practices](http://www.internationalcompetitionnetwork.org/2003_practices) (23.1.2005).
92. ICN (2003d) Recommended Practices for Merger Notification Procedures, Merida. Dostopno na [http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/2003\\_practices.pdf](http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/2003_practices.pdf) (21.1.2005).
93. ICN (2003e) Compedium of Investigative Tools, Merida. Dostopno na <http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/ReportIT.pdf> (21.1.2005).
94. ICN (2003f) Project on Merger Guidelines, Merida. Dostopno na <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/analysisofmerger.html>.
95. ICN (2003g) World Antitrust Authorities Call for Improved Merger Review; Advocacy and Capacity Building at 2d annual international competition network conference (June 26, 2003). Dostopno na <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/news/june262003.html>.
96. ICN (2005) A Statement of Mission and Achievements up until May 2005. Dostopno na [http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/ICN\\_Mission\\_Achievements\\_Statement.pdf](http://www.theinternationalcompetitionnetwork.org/ICN_Mission_Achievements_Statement.pdf) (30.8.2005).
97. ICPAC – International Competition Policy Advisory Committee Committee (2000) *Final Report, U.S. Department of Justice, Antitrust Division*. Washington DC, US Government Printing Office. Dostopno na <http://www.usdoj.gov/atr/icpac/finalreport.htm> (23.1.2005).
98. International Chamber of Commerce [ICC] (1997) ICC Comments on EU-US Positive Comity Agreement. Dostopno na [http://www.iccwbo.org/home/statements\\_rules/statements/2003/WTOFinal1.pdf](http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/WTOFinal1.pdf) (3.2.2005)
99. International Chamber of Commerce [ICC] (2003). Competition policy in the WTO: Doha Declaration issues. Dostopno na [http://www.iccwbo.org/home/statements\\_rules/statements/2003/WTOFinal1.pdf](http://www.iccwbo.org/home/statements_rules/statements/2003/WTOFinal1.pdf) (3.2.2005).
100. Iritani, Evelyn (2000) Global Mergers Pushing the Boundaries of Antitrust Law Regulation. *Los Angeles Times*, Nov.5.

101. Jain, Subhash C. (2003) *Toward a Global Business Confederation, A Blueprint for Globalization*. Westpoint, Conneticut, London: Praeger.
102. Janow, Merit E. (2000) Transatlantic Cooperation on Competition Policy. V Simon J. Evenett, Alexander Lehmann und Benn Steil (ur.) *Antitrust Goes Global: What Future For Transatlantic Cooperation?*, 29-56. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
103. Jenny, Frédéric (2003a) International Cooperation on Competition: Myth, Reality and Perspective. *The Antitrust Bulletin* 48 (4), 973-1003.
104. Jenny, Frédéric (2003b). Competition Law and Policy: Global Governance Issues. *World Competition*, Vol. 26 (4), 609-624.
105. Ješovnik, Peter (2000) *Evropska unija: Zgodovina, ustanove, politike in evropski model družbe*. Koper: Visoka šola za management v Kopru.
106. Kahler, M. in D. A. Lake (2003) *Governance in a Global Economy; Political Authority in Transition*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
107. Kenda, Vladimir, Vito Bobek (2003) *Osnove mednarodnih ekonomskih odnosov*. Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
108. Gaughan, Patrick (1999) *Mergers, Acquisitions and Corporate Restructurings*. New York etc.: John Wiley & Sons, Inc.
109. Frieden, Jeffrey A. in David A. Lake (1995) Introduction. International Politics and International Economics. V Jeffrey A. Frieden in David A. Lake (ur.) *International Political Economy*, 1-16. New York: St. Martin's Press.
110. Jones, Barry (1995) *Globalization and Interdependence in the International Political Economy*. London, New York: Pinter Publishers.
111. Jackson, Robert in Georg Sørensen (1999) *Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
112. Weston, John, Juan Siu in Brian Johnson (2001) *Takeovers, Restructuring & Corporate Governance*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
113. Kennedy, Kevin C. (2001). *Competition Law and the World Trade Organisation: The Limits of Multilateralism*. London: Sweet & Maxwell.
114. Keohane, Robert O. (2002). *Ironies of Sovereignty: the European Union and the United States*. Dostopno na <http://www.poli.duke.edu/people/Faculty/docs/eurosovpap.pdf> (26.1.2005).
115. Kerber, Wolfgang (2000) Interjurisdictional Competition within the European Union. *Fordham International Law Journal* Vol. 23, 217-249.

116. Kerber, Wolfgang (2003) International Multi-Level System of Competition Laws: Federalism in Antitrust. V J. Drexl (ur.) *The Future of Transnational Antitrust: From Comparative to Common Competition Law*, 269-300. Bern: Kluwer.
117. Kerber, Wolfgang in Oliver Budzinski (2004) Competition of Competition Laws: Mission Impossible?. V Richard A. Epstein in Michael S. Greve (ur.) *Competition Laws in Conflict: Antitrust Jurisdiction in the Global Economy*, 31-65. Washington, D.C.: The AEI Press.
118. Klein, Joel (1999) "A Reality Check on Antitrust Rules in the World Trade Organization, and a Practical Way Forward on International Antitrust". OECD Conference on Trade and Competition, Paris, 29-30 June 1999.
119. Klein, Joel I. (2000) "Time For a Global Competition Initiative?," prispevek na *the EC Merger Control 10th Anniversary Conference*. Bruselj, Belgija.
120. Klodt, Henning (2001) Conflict and Conflict Resolution in International Antitrust: Do we Need International Competition Rules? *The World Economy*, Vol. 24 (7), 877-888.
121. Kolasky, William J. (2002a) »North Atlantic Competition Policy: Converging Toward What?« Address Before the BIICL Second Annual International and Comparative Law Conference London, England, May 17, 2002.
122. Kolasky, William J. (2002b) 'Comparative merger control analysis: Six guiding principles for antitrust agencies – New and old'. Speech given at the International Bar Association Conference on Competition Law and Policy in a Global Context, Cape Town, South Africa. Dostopno na <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/10845.htm> (23.1.2005).
123. Kolasky, William J. and Andrew R. Dick (2002) "The Merger Guidelines and the Integration of Efficiencies into Antitrust Review of Horizontal Mergers". US Department of Justice, Celebration of the 20th anniversary of the Guidelines, June 10th 2002.
124. Kovacic, William E. (2004) Toward a Domestic Competition Network. V Richard A. Epstein in Michael S. Greve (ur.) *Competition Laws in Conflict: Antitrust Jurisdiction in the Global Economy*, 316-332. Washington, D.C.: The AEI Press.
125. Kroes, Neelie (2005) Regulating for Competition and Growth. OECD Global Forum on Competition, Paris, 17.2.2005. Dostopno na <http://europa.eu.int/rapid/pressReleases/speech/05/98.pdf> (24.2.2005).

126. Larkin, Michael (2002) *Antitrust Leaders call for Cooperation in Global Economy*. Fordham University. Dostopno na [www.fordham.edu/Campus\\_Resources/Public\\_Affairs/Top\\_Stories\\_1610.html](http://www.fordham.edu/Campus_Resources/Public_Affairs/Top_Stories_1610.html) (3.12.2004)
127. Longworth, R. C. (2000) Behind Closed Doors Global Regulators Mold Economic Future. *Chicago Tribune*, Nov. 17.
128. Lowe, Philip (2004a) »The Role of the Commission in the Modernisation of EC Competition Law«. UKAEL Conference on Modernisation of EC Competition Law: Uncertainties and Opportunities, 23 January 2004.
129. Lowe, Phillip (2004b) Cooperation between the competition authorities in the EU. *Law in transition journal* (EBRD).
130. Majoras Platt, Deborah (2001) GE-Honeywell: The U.S. Decision. Antitrust Law section State Bar of Georgia. Dostopno na <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/9893.pdf> (22.1.2005).
131. Matsushita, Mitsuo (2002) International Cooperation in the Enforcement of Competition Policy. *Washington University Global Studies Law Review* vol. 1, 463-475. Dostopno na <http://www.worldtradelaw.net/articles/matsushitacompetition.pdf> (6.12.2004).
132. McMillan Binch LLP, *Canadian Antitrust Report 2004*, dostopno na [www.mcmillanbinch.com](http://www.mcmillanbinch.com) (28.11.2004)
133. McRae, Hamish (1994) *The World in 2020: Power, Culture and Prosperity*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
134. Mehra, Salil K. (1999) Extraterritorial Antitrust Enforcement and the Myth of International Consensus. *Duke Journal of Competition & International Law* 10, 191-215.
135. Meiklejohn, Roderick (1999) An International Competition Policy: Do we Need it? Is it Feasible? *The World Economy*, Vol. 22 (9), 1233-1249.
136. Monti, Mario (2000a) *Monti Cites Use of Competition Policy in Integration of EU States' Economies*, BNA Antitrust and Trade Regulation Daily, nov.3, D5.
137. Monti, Mario (2000b) Use of Competition Policy in Integration of EU States' Economies. *BNA Antitrust and Trade Regulation Daily*, nov. 3, D5.
138. Monti, Mario (2001a) European Community Competition Law: European Competition for the 21st Century. 24 *Fordham International Law Journal*, 1602-1609.

139. Monti, Mario (2001b) »The EU Views on Global Competition Forum,« ABA Meetings 19.3.2001. Dostopno na [http://europa.eu.int/site\\_sources/comm/competition/speeches/text/sp2004\\_007\\_en.doc](http://europa.eu.int/site_sources/comm/competition/speeches/text/sp2004_007_en.doc) (21.1.2005).
140. Monti, Mario (2002) A Global Competition Policy? European Competition Day Copenhagen, 17 September 2002. Dostopno na [http://europa.eu.int/site\\_sources/comm/competition/speeches/text/sp2002\\_399\\_en.doc](http://europa.eu.int/site_sources/comm/competition/speeches/text/sp2002_399_en.doc) (21.1.2005)
141. Muris, Timothy J. (2001) Antitrust Enforcement at the Federal Trade Commission: In a Word – Continuity. Remarks before American Bar Association Annual Meeting. Chicago, 7. avgust.
142. Neven, Damien in Paul Seabright (1997) Trade Liberalization and the Coordination of Competition Policy. V L. Waverman, W Comanor in A. Goto (ur.) *Competition Policy in the Global Economy: Modalities for Cooperation*. London: Routledge.
143. Neven, Damien J. in Lars-Hendrik Röller (2000) The Allocation of Jurisdiction in International Antitrust. *European Economic Review*, Vol. 44, No. 4-6, 845-855.
144. OECD (1994) Merger Cases in the Real World a Study of Merger Control Procedures. Paris: OECD.
145. OECD (2001) *New Patterns of Industrial Globalisation: Cross-border Mergers and Acquisitions and Strategic Alliances*. Paris: OECD.
146. Pitofsky, Robert (1996) FTC Staff Report on Competition Policy: Six Months After. Remarks Before the American Bar Association, Section of Antitrust Law (nov.7, 1996). Dostopno na [http://www.ftc.gov/speeches/pitofsky/rpaba\\_g11.htm](http://www.ftc.gov/speeches/pitofsky/rpaba_g11.htm) (22.12.2004).
147. Pitofsky, Robert (1998) Competition Policy in a Global Economy – Today and Tomorrow«. The European Institute's 8th Annual Transatlantic Seminar on Trade and Investment. Washington, D.C., 4. november 1998.
148. Pitofsky, Robert (1999) Statement of the Federal Trade Commission presented by Robert Pitofsky, Chairman, before the Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition. Dostopno na <http://www.ftc.gov/os/1999/05/positivecomitytestimony.htm> (22.12.2004).

149. Pitofsky, Robert (2000) "E.U. and U.S. Approaches to International Mergers – Views from the U.S. Federal Trade Commission". E.C. Merger Control 10th Anniversary Conference, Brussels, Belgium (September 14-15, 2000).
150. Pons, Jean-Francois (2002) Is it time for an International Agreement on Antitrust?. DG Competition, EC. Frauenchiemsee, 3.-5.junij 2002. Dostopno na [http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2002\\_027\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2002_027_en.pdf) (30.11.2004).
151. Rednak, Andreja (2005) Andrej Plahutnik: odprti trg po letu dni; Omejevanje konkurence ni neznatna nevarnost. *Finance*, 25.4.2005. dostopno na <http://www.finance-on-net/show.php?id=118694&tip=1> (25.4.2005).
152. Rowley, William J. (2001) *The Internalization of Merger Review: The Need for Global Solutions*. McMillan Binch, [http://www.mcmillanbinch.com/Upload/Publication/TheInternationalizationofMergerReview\\_TowardsGlobalSolutions\\_Rowley\\_0902.pdf](http://www.mcmillanbinch.com/Upload/Publication/TheInternationalizationofMergerReview_TowardsGlobalSolutions_Rowley_0902.pdf) (1.12.2004).
153. Rowley, William J. in A. Neil Campbell (1999) "Multi-jurisdictional Merger Review: Is it Time for a Common Form Filing Treaty?" Policy Directions for Global Merger Review, A Special Report by the Global Forum for Competition and Trade Policy. V *Global Competition Review*, April 1999.
154. Rowley, William J. in Donald I. Baker, ur. (1991) *International Mergers: the A.P.* London: Sweet & Maxwell.
155. Rowley, William J., Omar K. Wakil in A. Neil Campbell (2000) Streamlining international merger control. EC Merger Control 10th Anniversary Conference, Bruselj, Belgija, september 14, 2000. Dostopno na [http://www.globalcompetitionforum.org/regions/n\\_america/canada/Streamlining%20International%20Merger%20Control\\_Sept%202000.pdf](http://www.globalcompetitionforum.org/regions/n_america/canada/Streamlining%20International%20Merger%20Control_Sept%202000.pdf) (22.12.2004).
156. Schaub, Alexander (2001) *The Global Competition Forum: How it should be organized and operated*. European Policy Centre, Bruselj. Dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2001\\_003\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2001_003_en.pdf) (30.11.2004)
157. Scott, Sheridan (2004) *Ahead to the Future: Challenges of Competition and Competition Policy*. C. D. Howe Institute. Toronto, 25.10.2004.
158. Shanker A. Singham (1998). Symposium Article: Shaping Competition Policy in the Americas Scope for Transatlantic Cooperation?. *Brookings Journal of International Law* 24, 363 – 390.

159. Stare, Metka (1996) Multilateralism versus Regionalism from the Perspective of the Central and Eastern European Countries. V Svetličič, Marjan in H. W. Singer (ur.) *Challenges of Globalization and Regionalization*. Macmillan Press, Houndsmil..
160. Stopford, J. and S. Strange, with J. Henley (1991) *Rival States, Rival Firms, Competition for World Market Shares*. Cambridge University Press.
161. Sullivan, Lawrence A. in Warren S. Grimes (2000) *The Law of Antitrust: An Integrated Handbook*. St. Paul: Minn.
162. Svetličič, Marjan (1996) Globalization, Economic Integration, and Political Disintegration. V Svetličič, Marjan in H. W. Singer (ur.) *Challenges of Globalization and Regionalization*. Macmillan Press, Houndsmil.
163. Svetličič, Marjan (2004) *Globalizacija in neenakomeren razvoj v svetu*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
164. Svetličič, Marjan in Hans Singer (1996) World Economy: Challenges of Globalization and Regionalization. V Svetličič, Marjan in H. W. Singer (ur.) *Challenges of Globalization and Regionalization*. Macmillan Press, Houndsmil.
165. Thomson Financial Securities Data, 2002. Mergers and acquisitions on-line database.
166. Times of Oman, 31.1.2005. online edition. Dostopno na <http://www.timesofoman.com/newsdetails.asp?newsid=10109> (1.2.2005).
167. Trebilcock, Michael J. in Edward M. Iacobucci (2004) National Treatment and Extraterritoriality: Defining the Domains of Trade and Antitrust Policy. V Richard A. Epstein und Michael S. Greve (ur.) *Competition Laws in Conflict: Antitrust jurisdiction in the Global Economy*, 152-176. Washington, D.C.: AEI Press.
168. Trebilcock, Michael J. in Edward M. Iacobucci (2002) Designing Competition Law Institutions. *World Competition* 25(3), 361-394.
169. Ullrich, Hanns (1998) International Harmonisation of Competition Law: Making Diversity a Workable Concept. V Hanns Ullrich (ur.) *Comparative Competition Law – Approaching an International System of Antitrust Law*, 43-74. Baden-Baden.
170. UNCTAD (2000) World investment report 2000: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development. New York in Geneve: United Nations Conference on Trade and Development.



171. UNCTAD (1997) World investment report 1997: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development. New York in Geneve: United Nations Conference on Trade and Development.
172. Van den Bergh, Roger (1996) Economic Criteria for Applying the Subsidiarity Principle in the European Community: The Case of Competition Policy. *International Review of Law and Economics*, Vol. 16 (3), 363-383.
173. Van Miert, Karl (1994) Competition policy and the Commission's information strategy. V EC Competition Policy Newsletter, Vol. 1 (1). Dostopno na <http://europa.eu.int./comm/competition/publications/cpn/cpvn1n01.pdf> (21.2.2005).
174. Wilks, Stephen (2004) Markets and Law: Competition Policy and the Juridification of the Economic Sphere. Paper presented at the SASE Conference George Washington University, Washington DC., 8.7.2004. Dostopno na [http://www.sase.org/conf2004/papers/wilks\\_stephen.pdf](http://www.sase.org/conf2004/papers/wilks_stephen.pdf) (23.12.2004).
175. Winham, Gilbert R. (1996) »Regionalism and the Evolving Global Trade System«. V Balaam, David N. in Michael Vesth (ur.) *Readings in International Political Economy*, 54-71. Prentice Hall, New Jersey.
176. WTO, Doha Ministerial Declaration, adopted on Nov. 14, 2001. WT/MIN(01)/DEC/W/1. Dostopno na [http://www-beva.wto-ministerial.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](http://www-beva.wto-ministerial.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm) (2.1.2005).

## 10. PRILOGE

### PRILOGA A: PREPOVED KONCENTRACIJ

**Tabela 1:** Prepovedane koncentracije s strani tujih organov

Leto	Primer	Država sedeža podjetja	prepoved
1970	Ciba/Geigy	Švica	dodatni pogoji s strani US DoJ
1980	Bayer/Firestone	Francija/ZDA	prepoved Bundeskartellamt-a
1983	Philip Morris/Rothmans	ZDA/JAR	prepoved Bundeskartellamt-a
1990	Mérieux/Connaught	Francija/Kanada	dodatni pogoji s strani FTC
1991	De Havilland/ATR	Kanada/Francija	prepoved evropske komisije
1996	Kimberly Clark/Scott Paper	ZDA	uvedba postopka znotraj EU
1997	Boeing/McDonnell Douglas	ZDA	postavitev pogojev s strani evropske komisije, kljub predhodni odobritvi ameriških oblasti
1998	Worldcom/MCI	ZDA	dodatni pogoji s strani EU in ZDA
2000	Air Liquide/BOC	Francija/VB	prepoved FTC kljub odobritvi EU
2001	GE/Honeywell	ZDA	prepoved s strani EK (dodatni pogoji ZDA že izpolnjeni)

Vir: prirejeno po Budzinski, Aigner (2004: 4).

## PRILOGA B: BILATERALNO SODELOVANJE

**Tabela 2:** Razvoj bilateralnih sporazumov o sodelovanju

<i>Prva generacija</i>	<i>Druga generacija</i>
1976: ZDA – ZRN 1982: ZDA – Avstralija 1984: ZDA – Kanada, ZRN – Francija	1991: ZDA – EU 1994: Avstralija – Nova Zelandija 1995: ZDA – Kanada 1996: Tajvan – Avstralija 1997: Tajvan Nova Zelandija 1998: ZDA – EU 1999: ZDA – Japonska, ZDA – Brazilija, ZDA – Izrael, ZDA – Avstralija, EU – Kanada 2000: ZDA – Mehika, EU – Japonska
<ul style="list-style-type: none"><li>- defenzivne narave</li><li>- v ospredju je izogibanje sporom</li><li>- splošni</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- aktivno sodelovanje in koordinacija državnih organov za konkurencu</li><li>- stremljenje k povečevanju učinkovitosti nacionalne konkurenčne politike</li><li>- vsebujejo negativno in pozitivno zavezo</li><li>- podrobneje opredeljena vsebina pogodb</li></ul>

Vir: prirejeno po Budzinski (2004c)

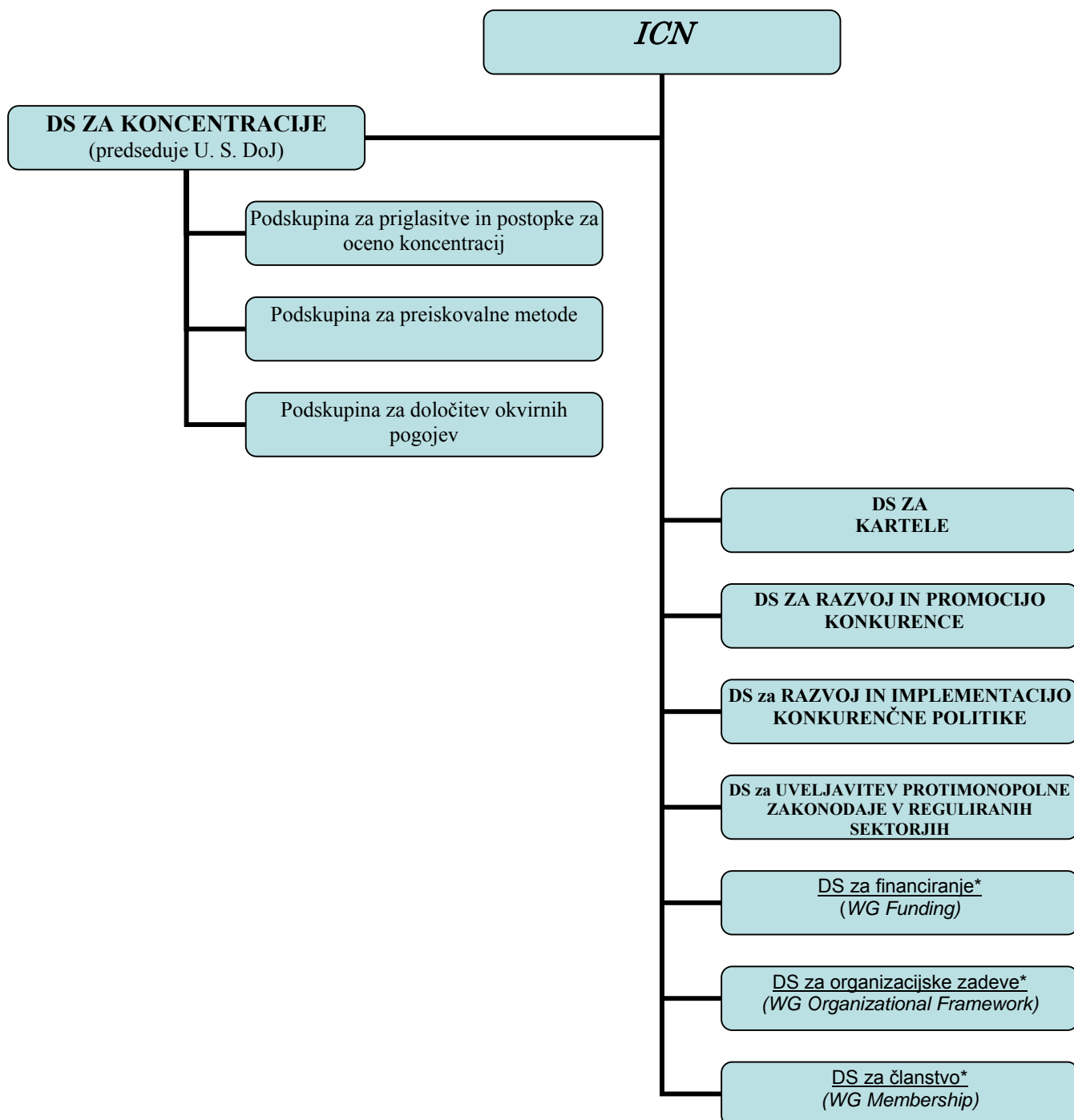
**Tabela 3:** Sporazumi o sodelovanju med ZDA in EU; število prijavljenih primerov med 1991 in 1998

<b>leto</b>	<b>Število kršitev</b>		<b>koncentracije</b>	
	<b>EU</b>	<b>ZDA</b>	<b>EU</b>	<b>ZDA</b>
1991	5	12	3	9
1992	26	40	11	31
1993	44	40	20	20
1994	29	35	18	20
1995	42	35	31	18
1996	48	38	35	27
1997	42	36	30	20
1998	52	46	43	39

Vir: European Commission (1998), 28th Report on Competition Policy.

## PRILOGA C: ORGANIZACIJSKA STRUKTURA ICN

Tabela 4: Struktura ICN



(\* - administrativne DS)

Vir: Prirejeno po Budzinski, Aigner (2004: 25).