

MARIUSZ SWORA, MAREK SACHAJKO

## **ZNACZENIE KOORDYNACJI I WSPÓŁPRACY W ZAKRESIE ZWALCZANIA KARTELI ANTYKONKURENCYJNYCH W PERSPEKTYWIE MIĘDZYNARODOWEJ**

### **WPROWADZENIE**

Zwalczanie międzynarodowych karteli stanowi współcześnie istotne wyzwanie dla organów ochrony konkurencji. Zagrożenie z ich strony jest powodem, dla którego podejmowane są wysiłki na rzecz koordynacji praw i polityk różnych państw w zakresie ich zwalczania. Prawny aspekt tych wysiłków w wymiarze międzynarodowym obejmuje przede wszystkim prace organizacji rządowych i pozarządowych, które promują standardy prawne oraz monitorują prawa i polityki skierowane przeciwko kartelom, a także zachęcają do zawierania dwustronnych i wielostronnych umów dotyczących zwalczania karteli. Problem koordynacji jest istotny ze względu na globalizację gospodarki i mobilność współczesnych karteli. Prawa krajowe poszczególnych państw okazują się nieefektywne w zakresie walki z kartelami. Problemem dla krajowych organów ochrony konkurencji i sądów może okazać się brak jurysdykcji krajowej w walce z międzynarodowymi kartelami, a także brak dostępu do informacji i dowodów stosowania zakazanych praktyk<sup>1</sup>. Globalizacja gospodarki niesie ze sobą konieczność konwergencji prawa i polityki ochrony konkurencji. Proces tworzenia międzynarodowego prawa ochrony konkurencji napotyka przeszkody natury prawnej i politycznej. Jak będziemy starali się wykazać, w wymiarze międzynarodowym, istnieją jednak mechanizmy koordynacji i współdziałania, których celem jest optymalizacja efektywności zwalczania karteli.

Oczywiście problemu zwalczania karteli w perspektywie międzynarodowej, a w szczególności wszystkich inicjatyw podejmowanych na arenie międzynarodowej w tym zakresie, nie można wyczerpać w ramach jednego artykułu. Celem niniejszego opracowania będzie przybliżenie zasad współdziałania w zakresie zwalczania karteli w wymiarze międzynarodowym, ze szczególnym uwzględnieniem programów *leniency* – prawnych instrumentów łagodzenia kar dla uczestników kartelu, którzy ujawnili informacje na temat kartelu organowi ochrony konkurencji. Na wstępie przedstawione zostaną prace Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz – w ograniczonym

---

<sup>1</sup> D. J. Gerber, *The U.S. – European Conflict over the Globalization of Antitrust Law: A Legal Perspective*, „New England Law Review” 1999, nr 1, s. 125 i n.

zakresie – Międzynarodowej Sieci Konkurencji (*International Competition Network* – ICN), a więc organizacji, które na arenie międzynarodowej najsukcesyjniej – jak się wydaje – promują aktywne metody zwalczania karteli. W dalszej części analizie zostaną poddane także aspekty współdziałania organów ochrony konkurencji w zwalczaniu karteli w oparciu o współpracę z ich uczestnikami w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

Jak się wydaje, dyskusja na temat zwalczania karteli jest istotna, choćby ze względu na ich negatywne efekty dla gospodarki. Analiza kwestii zwalczania karteli w aspekcie międzynarodowym i zagranicznych rozwiązań w tym zakresie, otwiera również obszar rozważań na temat optymalnego modelu ich zwalczania.

I. Teoretyczne rozważania na temat konwergencji, koordynacji i harmonizacji prawa antymonopolowego pozwalają na wyodrębnienie kilku nurtów, w jakich rozpatrywany jest optymalny, ponadnarodowy system prawa ochrony konkurencji. Zalicza się do nich następujące ujęcia:

1) konwergencja i koordynacja w drodze powołania ponadnarodowego organu wyposażonego w kompetencje do prowadzenia spraw, które wywierają ponadnarodowe antykonkurencyjne skutki;

2) przekazanie na poziom ponadnarodowy zadań w zakresie kooperacji, opierającej się na dobrowolnym uczestnictwie krajowych organów ochrony konkurencji;

3) współpraca dwustronna, obejmująca koordynację i kooperację pomiędzy organami państw współpracujących, która prowadzi do powstania zasad współdziałania, co może z kolei doprowadzić do podziału uprawnień (kompetencji) pomiędzy organami ochrony konkurencji różnych państw<sup>2</sup>.

W ramach pierwszego ze wskazanych ujęć rolę ponadnarodowego organu ochrony konkurencji przypisuje się najczęściej Światowej Organizacji Handlu (*World Trade Organization* – WTO). Zgodzić się należy jednak z tezą, że w obecnej chwili eksponowanie roli tej organizacji i tym samym pierwszego z opisanych podejść, jest mało realistyczne<sup>3</sup>. Drugie z ujęć eksponuje rolę OECD i Międzynarodowej Sieci Konkurencji (*International Competition Network* – ICN) w zakresie dobrowolnej współpracy państw i organów ochrony konkurencji w interesującym nas zakresie. Tutaj, jak się wydaje, współpraca pomiędzy państwami lub pomiędzy organami ochrony konkurencji z poszczególnych państw uczestniczących w tym procesie, rozwija się w sposób najbardziej efektywny. Stąd też nasze zainteresowanie tymi właśnie organizacjami, choć nie można zapominać, że również inne organizacje międzynarodowe prowadzą prace w zakresie międzynarodowych aspektów ochrony konkurencji<sup>4</sup>. Każda z tych organizacji obejmuje zresztą w ramach swej działalności inne obszary działań. ICN koncentruje się na wypracowywaniu wytycznych (*guidelines*) i najlepszych praktyk dobrowolnie przyjmowanych przez swoich członków. OECD zajmuje się dialogiem politycznym oraz rekomendowaniem najlepszych

<sup>2</sup> M. Delrahim, *Facing the Challenge of Globalization Cooperation and Coordination between Antitrust Enforcement Agencies the US and EU*, ABA Administrative Law Section Fall Meeting, Washington DC 2004, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/206429.htm>

<sup>3</sup> M. Delrahim, op. cit.

<sup>4</sup> Na temat prac UNCTAD w kontekście prawa ochrony konkurencji patrz: M. Nesterowicz, w: *Konkurencja*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2004, s. 496 i n.

praktyk. UNCTAD skupia się na konsultacjach politycznych, rozwoju ustaw modelowych oraz wdrażaniu rezolucji ONZ. Wreszcie, w ramach WTO, działa grupa robocza ds. wzajemnych relacji pomiędzy polityką handlu i konkurencji oraz wypracowywane są zasady ogólnej polityki konkurencji do ewentualnej regulacji w ramach porozumienia GATT/WTO<sup>5</sup>. Propozycje dotyczące uregulowania międzynarodowych reguł prawa konkurencji w ramach GATT/WTO zostały przedstawione w latach dwudziestych ubiegłego stulecia. Pierwsza propozycja dotycząca przyjęcia międzynarodowych reguł ochrony konkurencji została przedstawiona przez grono ekspertów<sup>6</sup>, które sformułowało i przedłożyło na forum GATT Projekt Międzynarodowego Kodeksu Antytrustowego (*Draft International Antitrust Code*), tzw. kodeksu monachijskiego<sup>7</sup>. Propozycja ta zakładała przyjęcie wielostronnego porozumienia, które obejmowałoby następujący zakres:

- międzynarodowe minimalne standardy dla transgranicznych przypadków porozumień pionowych i poziomych,
- zobowiązanie członków WTO do przyjęcia takich standardów w prawie krajowym,
- zobowiązanie do przyjęcia takich standardów w niedyskryminujący sposób,
- ustanowienie Międzynarodowej Władzy Antytrustowej (*International Antitrust Authority*) uprawnionej do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem tak ustalonych standardów i do żądania od narodowych władz antytrustowych wszczęcia postępowań krajowych,
- procedury rozwiązywania sporów przed Międzynarodowym Panelem Antytrustowym (*International Antitrust Panel*) do rozwiązywania sporów pomiędzy członkami WTO, albo pomiędzy nimi a Międzynarodową Władzą Antytrustową, w związku ze stosowaniem przyjętych standardów<sup>8</sup>.

Rozpatrując rolę OECD w zakresie zwalczania karteli, należy na wstępie zwrócić uwagę, że akty jej organów mają moc prawotwórczą dla państw w niej zrzeszonych tylko w wyjątkowych przypadkach, a w szczególności zalecenia, które będą przedmiotem naszych dalszych rozważań, mają raczej znaczenie faktyczne<sup>9</sup>. OECD nie dysponuje również – odmiennie niż WTO (*Dispute Settlement Body*) – forum wiążącego rozwiązywania sporów. To jednak OECD ze swoimi rekomendacjami odgrywała do tej pory rolę organizacji najaktywniej promującej zwalczanie karteli oraz program *leniency*. Nadmienić jeszcze należy, że w przypadku państw członkowskich Unii Europejskiej, których organy tworzą Europejską Sieć Konkurencji (*European Competition Network – ECN*),

<sup>5</sup> Tak rolę poszczególnych organizacji przedstawia H. First, *Evolving toward What? The Development of International Antitrust*, w: *The Future of Transnational Antitrust – From Comparative to Common Competition Law*, red. J. Drexel, Kluwer 2003, s. 32.

<sup>6</sup> Grupę tworzyli: J. Drexel, W. Fikentscher, E. M. Fox, A. Fuchs, A. Heinemann, U. Immenga, H. P. Kunz Hallstein, E. U. Petersmann, W. R. Schlep. S. Soltysiński, L. A. Sullivan.

<sup>7</sup> Szerzej: F. Amato, *International Antitrust: What Future? „World Competition”* 2001, nr 24(4), s. 459.

<sup>8</sup> F. Amato za: E. U. Petersmann, op. cit., s. 465.

<sup>9</sup> Na temat prawotwórczego charakteru uchwał organizacji międzynarodowych patrz: N. Buchowska, *Uchwały organizacji międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, w: *Prawo wobec wyzwań współczesności*, red. P. Wiliński, Poznań 2005, s. 246 i n.; na temat mocy wiążącej decyzji OECD zob. K. Skubiszewski, *Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych. Przegląd zagadnień i analiza wstępna*, Poznań 1965, s. 59; E. Latoszek, M. Proczek, *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Warszawa 2001, s. 353.

w wymiarze europejskim, prace OECD nie mają obecnie znaczenia podstawowego, choć w perspektywie historycznej można dostrzec wpływ prac OECD na ukształtowanie prawnych środków zwalczania karteli w UE. Jeżeli jednak spojrzeć szerzej, biorąc pod uwagę wymiar międzynarodowy, OECD odgrywa nadal znaczącą rolę w zakresie promowania współpracy państw dotyczącej m.in. kwestii ochrony konkurencji. Prawne ramy tej współpracy zostały nakreślone w rekomendacjach OECD skierowanych do państw członkowskich, które w sposób ogólny odnosiły się do kwestii ochrony konkurencji. W rekomendacji Rady OECD dotyczącej współpracy państw OECD w obszarach potencjalnych konfliktów pomiędzy politykami handlu i konkurencji z 1986 r. podkreślono znaczenie i rolę polityki konkurencji w promowaniu handlu światowego w zakresie redukcji barier wejścia w imporcie<sup>10</sup>. W rekomendacji Rady OECD dotyczącej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie zwalczania antykonkurencyjnych praktyk, mających wpływ na handel międzynarodowy z 1995 r. stwierdzono, iż praktyki antykonkurencyjne stanowią barierę w zakresie rozwoju gospodarczego państw członkowskich<sup>11</sup>. Rekomendacja zalecała wprowadzenie mechanizmów współpracy w zakresie wymiany informacji oraz koordynacji<sup>12</sup>. W późniejszym okresie, kontynuując politykę zapowiedzianą we wspomnianych rekomendacjach, OECD zajęła się bezpośrednio kwestią zwalczania karteli. Początek szerokiego zainteresowania wskazaną problematyką przez OECD wyznacza rekomendacja Rady OECD dotycząca efektywnych działań przeciwko najcięższym przypadkom karteli (*hard-core cartel cases*) z 1998 r., w której zostały przedstawione zalecenia dotyczące konwergencji i efektywności prawodawstwa w zakresie najcięższych przypadków karteli<sup>13</sup>. OECD zaleca państwom członkowskim przyjęcie rozwiązań legislacyjnych, które na właściwym poziomie i adekwatnie do charakteru powstrzymałyby przedsiębiorców i osoby fizyczne przed uczestnictwem w kartelach. Ustawodawstwo skierowane przeciwko kartelom powinno zapewniać instytucjom publicznym adekwatne środki służące wykrywaniu i zapobieganiu kartelom. Samo pojęcie najcięższego przypadku kartelu zostało zdefiniowane w rekomendacji jako antykonkurencyjna umowa, uzgodniona praktyka lub antykonkurencyjne porozumienie pomiędzy konkurentami dotyczące ustalania cen, nielegalnego ustalania cen w przetargach (*rigged bids*), ustalania limitów produkcji, podziału rynków ze względu na klientów, dostawców, terytorium albo asortymenty. Z katalogu tak określonych praktyk wyłączone zostały porozumienia, umowy i uzgodnione praktyki, które:

- 1) są w sposób racjonalny połączone z mającą oparcie w prawie realizacją celów w postaci redukcji kosztów i zwiększenia produktywności,
- 2) są bezpośrednio lub pośrednio wyłączone na mocy prawa państwa członkowskiego,
- 3) są dozwolone na mocy takiego prawa.

<sup>10</sup> *Recommendation of the Council for Co-operation Between Member Countries in the Areas of Potential Conflicts between Competition and Trade Policies*, C(86)65/Final.

<sup>11</sup> *Revised Recommendation of the Council concerning Co-operation between Member Countries on Anticompetitive Practices Affecting International Trade*, C(95)130/Final.

<sup>12</sup> M. Nesterowicz, op. cit., s. 495 i n.

<sup>13</sup> *Recommendation of the Council Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels*, 25.03.1998, C(98)35/Final.

Wszystkie prawne dozwolenia i wyłączenia mają mieć jednak charakter jawny i powinny istnieć tak długo, jak jest to potrzebne dla realizacji założonych przez prawo celów. Wychodząc z założenia, że państwa członkowskie OECD mają wspólny interes w zwalczaniu najcięższych przypadków karteli, rekomendacja zwraca uwagę na konieczność rozwinięcia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. Współpraca ma obejmować przekazywanie informacji i dokumentów pomiędzy organami ochrony konkurencji państw członkowskich oraz ich pozyskiwanie w imieniu organów innego państwa członkowskiego. Odмова współpracy może nastąpić przy powołaniu się na niezgodność z prawem krajowym, ważnym interesem lub na każdej innej podstawie, włączając w to brak właściwych środków i brak wspólnego interesu we wdrażaniu właściwych procedur. Państwa członkowskie – zgodnie z treścią rekomendacji – winny również włączyć się w proces konsultacji dotyczących współdziałania. Prawnymi środkami realizacji zasad współdziałania mają być w szczególności umowy bilateralne lub multilateralne pomiędzy państwami. Rekomendacja zachęca również do dokonania przeglądu praw wewnętrznych państw członkowskich w celu eliminacji barier dla współpracy. Realizacja celów założonych w rekomendacji została powierzona Komitetowi Prawa i Polityki Konkurencji OECD.

Od czasu wydania rekomendacji, OECD opublikowała szereg raportów dotyczących zwalczania karteli opartych na raportach cząstkowych przygotowywanych przez państwa członkowskie OECD. W raporcie *Najcięższe kartele* z 2000 r. zwrócono uwagę na nowe wyzwania łączące się z walką z kartelami w warunkach globalizacji oraz dokonano oceny wdrażania rekomendacji kartelowej przez państwa członkowskie<sup>14</sup>. Kolejny dokument – raport dotyczący programów *leniency* służących zwalczaniu najcięższych karteli z 2001 r., stanowi podsumowanie dyskusji na temat zwalczania karteli oraz przegląd stanowisk i realizowanych programów *leniency*<sup>15</sup>. W kolejnym z raportów OECD z 2002 r. dokonano analizy charakteru i wpływu najcięższych karteli na gospodarkę oraz rodzajów sankcji przeciwko kartelom, które przewidują systemy prawne różnych państw<sup>16</sup>. W raporcie OECD zaznaczyła trudny do dokładnej oceny ekonomicznej wpływ karteli na gospodarkę światową. W raporcie zwrócono uwagę na kwestie dotyczące efektywności sankcji stosowanych w różnych systemach prawnych oraz stwierdzono, iż podstawowym celem zagrożenia sankcjami skierowanymi przeciwko kartelom ma być odstraszenie oraz prewencja. Wielkość sankcji winna być ustalona w wysokości wyższej niż potencjalne korzyści, które uczestnik osiąga z udziału w kartelu; jej wysokość powinna być wielokrotnością korzyści z udziału w kartelu. Oprócz zagrożenia sankcją wobec osób prawnych – zgodnie z treścią raportu – istotną rolę należy przyznać sankcjom stosowanym przeciwko osobom fizycznym. Zagrożenie wysoką karą wobec osób prawnych i fizycznych, pełniących funkcje w zarządach i radach nadzorczych, jest istotnym czynnikiem wpływającym na efektywność programów *leniency*. Zgodnie z ustaleniami raportu, znaczna część państw przewiduje w swych systemach prawnych wysokie kary, nie są one jednak zawsze

<sup>14</sup> *Hard-core cartels*, OECD 2000.

<sup>15</sup> *Report on leniency programs to fight hard core cartel cases*, DAFFE/CLP(2001)13.

<sup>16</sup> *Report on the nature and impact of hard-core cartels and sanctions against cartels under national competition laws*, DAFFE/COMP(2002)7.

wystarczająco wysokie, by spełnić funkcję z jednej strony prewencyjną, a z drugiej – zachęcającą do udziału w programach *leniency*. Tylko niektóre państwa regulują możliwość nakładania kar pieniężnych na osoby fizyczne, rzadkie jest normowanie sankcji w postaci pozbawienia wolności. Raport odnotowuje tendencję do podwyższania wysokości zagrożenia sankcjami w zakresie udziału w kartelach, stwierdzając jednak, że nie osiągnęły one jeszcze optymalnego poziomu. Znaczenie sankcji stosowanych wobec osób fizycznych w zakresie efektywnego ścigania karteli, OECD podkreśliła w kolejnym raporcie pt. *Kartele: sankcje przeciwko osobom fizycznym*<sup>17</sup>. Zgodnie z treścią raportu, sankcje tego typu, łącznie z karą pozbawienia wolności, mogą stanowić efektywne uzupełnienie sankcji stosowanych przeciwko osobom prawnym. W raporcie zauważono tendencję występującą w państwach zrzeszonych w OECD, dotyczącą akceptacji zasadności stosowania sankcji karnych za udział w kartelach. Raport wskazuje też pozytywne efekty, jakie może przynieść zagrożenie takimi sankcjami w zakresie zwiększenia motywacji osób fizycznych do udziału w programach *leniency*, oraz małą skuteczność kar finansowych stosowanych wobec nich. Raport zwrócił uwagę na problemy prawne, które związane są z penalizacją przestępstwa udziału w kartelu, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak też międzynarodowym.

W raportach przygotowywanych i publikowanych przez OECD zostały poddane analizie kwestie zmierzające do optymalizacji zwalczania karteli. OECD zwraca w nich uwagę na konieczność konwergencji i współpracy w zakresie ich ścigania. Trudno do końca przewidzieć, jak będzie wyglądać dalsza współpraca państw w ramach OECD w zakresie zwalczania karteli. Jej dotychczasowej roli nie można przecenić. Wydaje się, że w pewnym stopniu komplementarny wobec OECD jest zakres zainteresowania ICN, która jest organizacją młodszą niż OECD (działa od 2002 r.). ICN zrzesza krajowe i międzynarodowe organy ochrony konkurencji z państw i regionów, które posiadają regulacje prawne z zakresu ochrony konkurencji, albo które rozważają możliwość ich wprowadzenia. Dla jednych i drugich ICN stanowi forum wymiany doświadczeń i dyskusji na temat prawa i polityki ochrony konkurencji<sup>18</sup>. Zwalczanie karteli i efektywność systemów ochrony konkurencji w tym zakresie jest jednym z obszarów działalności ICN<sup>19</sup>. Wskazane względy powodują, że rzeczowa ocena działań podejmowanych w ramach ICN byłaby jeszcze przedwczesna<sup>20</sup>. ICN jest jednak postrzegana jako organizacja, której prace w swym pragmatycznym wymiarze, pozwalają zrozumieć problemy organów ochrony konkurencji różnych państw, dotyczące eksterytorialnego stosowania prawa ochrony konkurencji i efektywnego zapobiegania różnym aspektom ograniczeń konku-

<sup>17</sup> *Cartels: Sanctions Against Individuals*, DAF/COMP(2004)39.

<sup>18</sup> R. T. Hughes, J. L. Pratt, *Developments in International Cartel Enforcement*, „Euromoney” 2005, nr 1, s. 21 i n.

<sup>19</sup> Por. np. referat S. D. Hammonda, *Cornerstones of Effective Leniency Programme*, ICN Workshop on Leniency Programs, Sydney, Nov. 2004, publ. <http://www.usdoj.gov>; por. też informacje na stronie <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/cartels.htm>, w tym program ramowy na lata 2004-2005; przeprowadzone w listopadzie 2004 r. w Australii spotkanie robocze dotyczące problematyki efektywności systemów *leniency*, można potraktować jako przyczynek do rozwoju przyszłej współpracy w zakresie zwalczania karteli w ramach ICN.

<sup>20</sup> Warto tutaj nadmienić, że problematyka zwalczania karteli była przedmiotem obrad grupy roboczej ICN ds. karteli podczas konferencji w Bonn w dniach 5-8 czerwca 2005, na ten temat patrz materiały zamieszczone na stronie [www.internationalcompetitionnetwork/annualconferences\\_bonn.html](http://www.internationalcompetitionnetwork/annualconferences_bonn.html).

rencji, przygotowując – czego oczekują niektórzy – grunt pod wiążące umowy zawierane w ramach WTO<sup>21</sup>.

II. Amerykański reżim prawa antytrustowego przewiduje dwa typy sankcji wobec karteli. Podstawowym środkiem sankcjonowania są sankcje karne w postaci kar pieniężnych i kar pozbawienia wolności nakładanych na osoby fizyczne, a także kary pieniężne stosowane wobec przedsiębiorców. Drugim typem sankcji są środki cywilnoprawne, biorąc pod uwagę fakt, iż amerykański system sankcjonowania naruszeń zakazów opierał się od początku na prywatnoprawnej skardze jednostki<sup>22</sup>.

Środki procesowe, mające na celu zwalczanie karteli, od początku lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku sprowadzały się przede wszystkim do używania tradycyjnych technik kryminalistycznych (np. podsłuch). W latach 1993-1994 wprowadzony został program *leniency*, który opierał się na wykorzystaniu współpracy z uczestnikami karteli<sup>23</sup>. W chwili obecnej, przy rozwiniętym programie *leniency*, który funkcjonuje w prawie krajowym na poziomie federalnym, Stany Zjednoczone podejmują działania zmierzające również do wzmocnienia systemu zwalczania karteli w wymiarze krajowym i międzynarodowym. Konkretnie wyzwania stawia przed organami ochrony konkurencji i sądami globalizacja gospodarki. Konieczność zmierzenia się z tymi wyzwaniami rodzi jednak istotne problemy, zwłaszcza w zakresie ustalania jurysdykcji sądów krajowych w sprawach dotyczących karteli, a więc w sprawach, w których postępowania skierowane są z natury rzeczy przeciwko podmiotom prywatnym, a zakazane praktyki mają miejsce poza granicami USA.

Sądy i organy ochrony konkurencji w Stanach Zjednoczonych podchodzą dość pryncypialnie do prawnomiędzynarodowych ograniczeń jurysdykcji, kierując się zasadą eksterytorialnego stosowania amerykańskiego prawa antytrustowego. Początki stosowania ustawy Shermana w USA nie wskazywały na *de facto* międzynarodową ekspansję w zakresie stosowania tego aktu<sup>24</sup>. Od daty wejścia w życie ustawy Shermana (1890), aż do 1945 r. orzecznictwo amerykańskie stosowało doktrynę sformułowaną przez sędziego Olivera Wendella Holmesa, zgodnie z którą zgodne z prawem albo bezprawne są tylko takie czynności, które określa w całości prawo, pod rządami którego zostały dokonane<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Por. D.G. Goyder, *EC Competition Law*, Oxford 2003, s. 518.

<sup>22</sup> Szerzej na temat historii regulacji sankcji stosowanych wobec karteli w USA oraz systemu sankcjonowania naruszeń konkurencji: W. E. Kovacic, *Private Monitoring and Antitrust Enforcement: Paying Informants to Reveal Cartels*, „George Washington Law Review” 69, 2001, s. 789 i n.; M. O. Wise, *The System of Sanctions and Enforcement Co-Operation in US Antitrust Law*, w: *Competition Law Sanctioning in the European Union*, red. G. Dannecker i O. Jansen, Kluwer 2004, s. 195 i n.; R. Molski, *Prywatnoprawna ochrona konkurencji w amerykańskim prawie antytrustowym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, nr 3, s. 765 i n.

<sup>23</sup> W. Kovacic, op. cit.

<sup>24</sup> Ustawa Shermana (*Sherman Act*) znajduje zastosowanie przede wszystkim do praktyk krajowych (handlu międzystanowego; cyt.: *trade or commerce among the several states*), jej eksterytorialne stosowanie wywodzi się z przepisu, który zakazuje monopolizacji albo ograniczania (*restraining*) handlu z państwami zagranicznymi; podobny zapis znalazł się w innej amerykańskiej ustawie antytrustowej – ustawie Clayтона (*Clayton Act*), która – z istotnymi ograniczeniami, również znajduje zastosowanie eksterytorialne; zastosowanie eksterytorialne ustawy o Federalnej Komisji Handlu (*Federal Trade Commission Act*) dokonano się w drodze regulacji ustawy Webb-Pomerene (*Webb-Pomerene Act*); szerzej zob.: P. Areeda, L. Kaplow, A. S. Edlin, *Antitrust Analysis. Problems, Text, and Cases*, Aspen Publ. 2004, s. 98 i n.; ogólnie na temat amerykańskiego ustawodawstwa antytrustowego: T. Skoczny, *Ustawodawstwo antymonopolowe na świecie w latach 1890-1990*, Warszawa 1990, s. 15 i n.

<sup>25</sup> A. Jones, B. Sufrin, *EC Competition Law*, Oxford 2001, s. 1043.

W 1945 r. sędzia Learned Hand, w sprawie *Alcoa*<sup>26</sup>, która dotyczyła kartelu producentów aluminium działającego poza granicami USA, sformułował „doktrynę skutków” (*effects doctrine*), zgodnie z którą ustawa Shermana znajduje również zastosowanie do porozumień zawieranych poza obszarem USA, w sytuacji, w której ich zamiarem jest wpływ na import USA i skutek taki rzeczywiście następuje<sup>27</sup>. Doktryna skutków z czasem została zmodyfikowana przez wymogi istnienia zamiaru oraz poglądy, że skutek działań będących przedmiotem postępowania musi być znaczny<sup>28</sup>. Rozbieżności w zakresie stosowania doktryny skutków w orzecznictwie amerykańskim stanęły u podstaw uregulowania w 1982 r. ustawy *Foreign Trade Antitrust Improvements Act (FTAIA)*, której zasadniczym celem miało być uporządkowanie zasad dotyczących ponadnarodowego stosowania prawa antytrustowego USA. Zgodnie z postanowieniami FTAIA, dla uznania jurysdykcji sądu amerykańskiego w zakresie stosowania ustawy Shermana w stosunku do praktyk zagranicznych przedsiębiorców mających miejsce poza granicami USA, należy przeprowadzić test obejmujący zbadanie następujących okoliczności:

- 1) zachowanie danej firmy wywiera bezpośredni, znaczący i przewidywalny w rozsądny sposób skutek na rynek lub handel krajowy,
- 2) skutek ten prowadzi do wszczęcia postępowania na podstawie § 1-7 ustawy Shermana.

Współcześnie dla polityki antytrustowej Stanów Zjednoczonych charakterystyczne jest odejście od podstawowej w stosunkach pomiędzy jurysdykcjami różnych państw zasady kurtuazji (*principle of comity*) na rzecz doktryny skutków. Eksterytorialne rozszerzanie jurysdykcji USA w zakresie stosowania prawa antytrustowego nie odnosi się tylko do sfery prawa prywatnego, lecz także do regulacji karnych. W ten sposób orzekł Sąd Najwyższy USA w sprawie *Stany Zjednoczone v. Nippon Paper*, w której uznał eksterytorialną jurysdykcję karną amerykańskich sądów wobec uczestników japońskiego kartelu cenowego<sup>29</sup>. Mimo że zarzucane japońskiemu kartelowi cenowemu praktyki były zakazane również pod rządami prawa japońskiego, Sąd Najwyższy (podobnie jak sądy niższych instancji) zastosował prawo krajowe USA. Krajowe normy prawa karnego zostały zastosowane wobec podmiotu, którego siedziba znajdowała się poza obszarem USA i czynu, który został popełniony poza obszarem USA<sup>30</sup>.

Rozstrzygnięcie w sprawie *Nippon Paper* spotkało się z protestem japońskiego rządu, który występował w sprawie jako *amicus curiae*<sup>31</sup>, kwestionując legalność doktryny skutków na gruncie międzynarodowego prawa publicznego. Protesty państw związane z prowadzoną w wymiarze międzynarodowym przez USA intensywną polityką antykartelową, opartą na doktrynie skutków, nie wywierają większego wpływu na działalność organów antytrustowych

<sup>26</sup> *United States v. Aluminium Co. of America*, 148 F. 2d 416 (2nd Cir. 1945).

<sup>27</sup> A. Jones, B. Sufrin, op. cit.

<sup>28</sup> M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, red. nauk. wydania polskiego S. Sawicki, Warszawa 2000, s. 370.

<sup>29</sup> *United States v. Nippon Paper Industries Co.*, 109 F. 3d (1st Cir 1997); por. też wcześniejszą sprawę *Hartford Fire Insurance 113 S Ct. 2891* (1993) i uwagi M. N. Shawa, op. cit.

<sup>30</sup> Kartel dotyczył ustalania wyższych cen papieru do faksów w eksporcie do USA, ze szkodą dla amerykańskich konsumentów.

<sup>31</sup> Na temat instytucji procesowej *amicus curiae* patrz szerzej: M. Swora i A. Trela, *Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym?*, „Administracja – Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 2 (w druku), dostępny także na [www.wsaiz.edu.pl](http://www.wsaiz.edu.pl).

i sądów w Stanach Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę kontrowersyjność takiej polityki z punktu widzenia prawa międzynarodowego, można zadać pytanie dotyczące efektywności sankcji, które nakładane są przez USA na zagraniczne firmy i osoby fizyczne. W USA wychodzi się z pragmatycznego założenia, że sukces firm zależy od ich obecności na rynkach najsilniejszej światowej gospodarki. Prędzej czy później (bezpośrednio lub pośrednio) przedsiębiorcy oraz członkowie władz korporacyjnych pojawiają się na terytorium USA. Stąd już blisko do efektywnej egzekucji kar nałożonych przez sądy. Praktyka potwierdza, że taka konstatacja nie jest pozbawiona podstaw, a więc kary finansowe, czy też kary pozbawienia wolności nakładane na członków władz korporacyjnych są skutecznie egzekwowane<sup>32</sup>.

Eksterytorialne stosowanie przez amerykańskie sądy prawa antytrustowego, abstrahując nawet od tego, że nie spotyka się z przyjaznym przyjęciem innych państw<sup>33</sup>, wymaga – dla zapewnienia jeszcze większej skuteczności – współpracy z organami ochrony konkurencji tych państw. Stąd też Stany Zjednoczone podejmują wysiłki na arenie międzynarodowej celem intensyfikacji zwalczania karteli. Efekty tej współpracy można postrzegać przez pryzmat upowszechnienia modelu *leniency* w innych państwach. Z drugiej strony, wspomnieć trzeba o rozwoju międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania karteli pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. W interesującym nas zakresie, Stany Zjednoczone podpisały w 1991 i 1998 r. dwie umowy z Unią Europejską, których celem było zapewnienie współpracy w zakresie ochrony konkurencji. Umowy oparte są na tradycyjnej koncepcji kurtuazji: strony zobowiązały się do wzajemnego poszanowania swoich ważnych interesów w zakresie stosowania prawa ochrony konkurencji. Przyjęta w umowach zasada pozytywnej kurtuazji (*positive comity*) oznacza, że każda ze stron może domagać się od drugiej zastosowania obowiązującego na jej terytorium prawa ochrony konkurencji wobec antykonkurencyjnych praktyk, które dotyczą ważnych interesów strony żądającej, mających miejsce na terytorium drugiej strony. Umowy przewidują konsultacje, wymianę informacji i inne formy współpracy pomiędzy organami ochrony konkurencji UE i USA. Podpisane umowy stanowią formalno–prawne ramy współpracy, jednak nie oddają w pełni zakresu współpracy transatlantyckiej dotyczącej zwalczania karteli, która realizuje się również w drodze bezpośrednich kontaktów przedstawicieli organów antytrustowych USA i UE<sup>34</sup>. Współdziałanie w zakresie ochrony konkurencji nie obejmuje jednak aspektów prawnokarnych, ponieważ art. 81 i 82 TWE oraz normy rozporządzeń wykonawczych nie regulują sankcji prawnokarnych za wskazane w nich naruszenia.

Po nakreśleniu kwestii dotyczących zwalczania karteli w USA z perspektywy prawnomiędzynarodowej, określić jeszcze należy, jaki kształt przyjmuje amerykański program *leniency*. W Stanach Zjednoczonych istnieją dwa programy *leniency*: korporacyjny i indywidualny.

<sup>32</sup> R. D. Paul, *Expanding Extraterritorial Application of U.S. Antitrust Laws: What are the Borders?* International Law Practicum, Fall 2003, s. 43.

<sup>33</sup> P. Areeda, L. Kaplow, A. S. Edlin, op. cit., s. 101.

<sup>34</sup> B. M. Newman, M. Delgado Echevarria, *Gaps and Bridges: Transatlantic Cooperation*, „The European Antitrust Review” 2005, s. 26 i n.

W przypadku programu korporacyjnego, przedsiębiorca, który chce skorzystać z udziału w programie *leniency*, otrzymuje automatycznie warunkowe zapewnienie amnestii, jeżeli spełni określone wymogi<sup>35</sup>. Amnestia oznacza, że przedsiębiorstwo, osoby sprawujące w nim funkcje kierownicze oraz pracownicy nie zostaną objęci oskarżeniem, co wymaga jednak spełnienia określonych warunków. Po pierwsze, informacja musi zostać przekazana w momencie, gdy organ antytrustowy (Wydział Antytrustowy Departamentu Sprawiedliwości USA) nie dysponuje jeszcze informacją o bezprawnej działalności, pozyskaną z innego źródła. Po drugie, przedsiębiorca podejmie niezwłoczne i efektywne działania zmierzające do zakończenia działalności w zakresie nielegalnej zmo- wy. Kolejnym warunkiem jest przekazanie posiadanej informacji w sposób kompletny oraz złożenie zobowiązania do współpracy z organem ochrony konkurencji w każdym stadium postępowania. Przedsiębiorca przyznaje się do przestępczego działania w formie czynności prawnej dokonanej w swoim imieniu, nie zaś w formie zeznań osób zarządzających, czy przedstawicieli przedsiębiorcy. Innym wymogiem jest (o ile to możliwe) zadośćuczynienie osobom poszkodowanym. Pozostałe przesłanki mają charakter negatywny. Przedsiębiorca, który chce wziąć udział w programie *leniency*, nie może być takim, który przymuszał innych do uczestnictwa w zmo- wie, pełnił rolę kierowniczą w zakresie przestępczej działalności czy też był jej inicjatorem. Z programu *leniency* mogą również skorzystać przedsiębiorcy, którzy nie spełniają wszystkich wskazanych warunków (np. pragną przystąpić do programu po wszczęciu postępowania). W takiej sytuacji decyzja dotycząca skorzystania z programu *leniency* charakteryzuje się szerszym zakresem dyskrecjonalności.

W Stanach Zjednoczonych istnieje odrębny program amnestii dla osób fizycznych<sup>36</sup>. Program ten skierowany jest zarówno do osób zajmujących kierownicze stanowiska w spółkach, jak też do pracowników w nich zatrudnionych. Zastosowanie wobec tych osób programu *leniency*, oznacza, że nie będą objęci oskarżeniem w zakresie przekazanych przez nich szczegółów dotyczących ich działalności. Podobnie jak w przypadku korporacyjnego programu *leniency*, również w przypadku programu indywidualnego osoby aplikujące o udział w programie muszą spełnić szereg warunków, podobnych w swej treści do warunków stawianych przedsiębiorcom. Osoba kwalifikująca się do programu *leniency* otrzymuje rekomendację, będącą wstępnym wymogiem formalnoprawnym w zakresie zapewnienia udziału w programie. Ostateczną decyzję podejmuje zastępca Prokuratora Generalnego (*Assistant Attorney General*).

Efektywność programu *leniency* dla gospodarki nie jest w Stanach Zjednoczonych kwestionowana. W chwili obecnej administracja amerykańska intensyfikuje prace nad zwalczaniem międzynarodowych karteli. Proces ten wiąże się ze zmianami w prawie antytrustowym i jeszcze bardziej stanowczym podejściem do ścigania międzynarodowych karteli<sup>37</sup>. I tak, dokonane 2004 r. zmiany w prawie antytrustowym doprowadziły do podwyższenia zagrożenia karami fi-

<sup>35</sup> U.S. Department of Justice, *Corporate Leniency Policy*, <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/0091.htm>.

<sup>36</sup> U.S. Department of Justice, *Leniency Policy for Individuals*, <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/0092.htm>.

<sup>37</sup> R. Hewitt Pate, *The DOJ International Antitrust Program – Maintaining Momentum*. Remarks Before ABA Section of Antitrust Law 12.08.2003, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/200736.htm>.

nansowymi oraz karą pozbawienia wolności (do 10 lat). Podstawowym celem tych zmian była wola uczynienia programów *leniency* jeszcze bardziej atrakcyjnymi dla potencjalnych uczestników. W literaturze poświęconej efektywności sankcji antymonopolowych wskazuje się, że zagrożenie indywidualną odpowiedzialnością z tytułu udziału w kartelu jest jedną z przyczyn sukcesu amerykańskiego programu *leniency*<sup>38</sup>. Uzasadniając postulat regulacji sankcji prawno-karnych z tytułu udziału w kartelu, wskazuje się m.in. na następujące elementy: 1) efektywność zagrożenia karą pozbawienia wolności dla zwalczania karteli, 2) wyjątkowo silne przesłanie moralne (wyrok pozbawienia wolności dla przedsiębiorcy i jego odbiór społeczny, w odróżnieniu od kar administracyjnych, uczy społeczeństwo podstawowych standardów zachowania i jest odbierany jako sygnał dla innych przedsiębiorców)<sup>39</sup>. Przykład systemu sankcji w USA oraz wypowiedzi OECD wskazują na racjonalność kryminalizacji udziału w kartelu, co oczywiście w konkretnym przypadku ich wprowadzania powinno być poparte uznaniem wagi społecznych i gospodarczych skutków przestępstw związanych z udziałem w kartelu oraz realnymi możliwościami ich ścigania.

Uzasadniając wskazaną już tezę o skuteczności amerykańskiego programu *leniency*, można odwołać się do obrazowego określenia używanego przez przedstawicieli amerykańskiej administracji antytrustowej, którzy nazywają tenże program generatorem spraw (*case generator*), co nie jest określeniem na wyrost, biorąc pod uwagę dane statystyczne<sup>40</sup>. Od 1997 r. sprawy przeciwko kartelom przyniosły budżetowi wpływy w wysokości 2 mld dolarów z tytułu kar finansowych nałożonych na przedsiębiorców, z czego ponad 90%, to kary nałożone na kartele międzynarodowe. Kary nakładane w poszczególnych przypadkach są bardzo wysokie. W sprawie kartelu witaminowego *Hoffmann La-Roche*, rozstrzygniętej w 1999 r., orzeczono karę w wysokości 500 mln dolarów; w zakończonej w 2004 r. sprawie przeciwko niemieckiej firmie *Infineon Technologies AG* (ustalenie cen pamięci DRAM), orzeczono karę w wysokości 160 mln dolarów<sup>41</sup>. Na początku 2005 r. koreańska firma *Hynix Semiconductors Inc.*, która stała pod zarzutem udziału w kartelu ustalającym ceny pamięci DRAM, zgodziła się, w ramach procedury *plea bargainig*, zapłacić jedną z najwyższych kar w historii funkcjonowania amerykańskiego programu zwalczania karteli – 185 mln dolarów<sup>42</sup>. W zakresie orzekanych kar pozbawienia wolności, zauważalną tendencją jest zwiększanie ich wysokości.

Intensywna polityka zwalczania karteli w wymiarze międzynarodowym chroni gospodarkę USA przed stratami wynikającymi z działalności karteli. Sukces programu *leniency* skłonił Stany Zjednoczone do podjęcia w wymiarze międzynarodowym szeregu działań, które mają zapewnić współpracę z innymi państwami w zakresie zwalczania karteli oraz implementację wzorców *leniency* ukształtowanych w USA. Wyznacznikiem charakteru międzynarodowego

<sup>38</sup> W. P. J. Wils, *The Optimal Enforcement of EC Antitrust Law*, Kluwer 2002, s. 218.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 220 i n.

<sup>40</sup> S. D. Hammond, *An Overview of Recent Developments In the Antitrust's Division Criminal Enforcement Programme*, Midwinter ABA Leadership Meeting, Kona – Hawaii, 20.01.2005, <http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/207226.htm>.

<sup>41</sup> Por. też zestawienie kar orzeczonych wobec karteli o wysokości 10 mln dolarów i wyższych na stronach <http://www.usdoj.gov/atr/public/criminal/207647.htm>.

<sup>42</sup> Korean Company Hynix Agrees to Plead Guilty to Price Fixing and Agrees to Pay 185 Million Dollar Fine for Role in DRAM Conspiracy, [http://www.usdoj.gov/atr/public/press\\_releases/2005/208655.htm](http://www.usdoj.gov/atr/public/press_releases/2005/208655.htm).

zaangażowania USA jest raczej model tzw. miękkiej konwergencji (*soft convergence*), niż imperatywnych rozwiązań zmierzających do instytucjonalizacji współpracy w ramach np. WTO. Inaczej rzecz ujmując, Stany Zjednoczone opowiadają się raczej za rozwojem współpracy i konwergencją w ramach drugiego i trzeciego ze wskazanych przez nas na wstępie ujęć międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania karteli. Brak woli administracji amerykańskiej co do wprowadzenia wiążących regulacji w ramach WTO wynika – z jednej strony – z przekonania o skuteczności umów dwustronnych podpisanych przez Stany Zjednoczone z innymi państwami, z drugiej – z charakterystyki amerykańskiego prawa antytrustowego<sup>43</sup>. O ile prawo europejskie charakteryzuje się większym formalizmem, amerykańskie skierowane jest na efektywność ekonomiczną i powiększanie dobrobytu konsumentów (*consumer welfare*)<sup>44</sup>. Trwająca nadal w Unii Europejskiej reforma w zakresie stosowania art. 81 i 82 TWE po części już doprowadziła (art. 81 TWE) i może doprowadzić (wytyczne w zakresie stosowania art. 82 TWE) do większego ukierunkowania ekonomicznego (*economic approach*)<sup>45</sup>.

W przypadku USA nie bez znaczenia są też dotychczasowe doświadczenia Stanów Zjednoczonych w zakresie rozwiązywania sporów przed WTO. W literaturze wskazuje się na niską obecnie efektywność systemu rozwiązywania sporów dotyczących ograniczeń konkurencji przez przedsiębiorców prywatnych w ramach WTO, podając jako przykład sprawę Kodak/Fuji rozpatrywaną w 1998 r.<sup>46</sup> *Sprawa Kodak/Fuji* została poddana pod rozstrzygnięcie WTO przez Stany Zjednoczone i dotyczyła antykonkurencyjnych praktyk dominującego na rynku japońskim producenta filmów do aparatów fotograficznych – Fuji, który stworzył w Japonii, na zasadach wyłączności, swoją sieć dystrybucyjną, wykluczając z rynku amerykańskiego Kodaka<sup>47</sup>. Stany Zjednoczone nie zdołały udowodnić związku pomiędzy działaniami rządu Japonii a praktyką Fuji. Należy zgodzić się z tezą, iż dopóki system rozwiązywania sporów przed WTO nie będzie uwzględniał możliwości bezpośredniego badania prywatnych praktyk, bez konieczności wykazywania związku z działaniem państwa, dopóty będzie to system nieefektywny<sup>48</sup>.

Istniejące różnice w podejściu do międzynarodowej polityki zwalczania karteli nie pozwalają na stawianie pozytywnych prognoz co do zasadniczej zmiany i pogłębienia zaangażowania Stanów Zjednoczonych w proces przyjmowania wiążących prawnie regulacji w ramach WTO.

<sup>43</sup> T. Calvani, *Devolution and Convergence in Antitrust Enforcement*, „European Competition Law Review” 2003, nr 9, s. 418.

<sup>44</sup> Por. np. D. S. Evans, *The New Trustbusters. Brussels and Washington May Be Part Ways*, „Foreign Affairs” 2002, nr 1, s. 14; B. A. Facey i D. H. Assaf, *Monopolization and Abuse of Dominance in Canada, The United States, and the European Union: A Survey*, „Antitrust Law Journal” 2002, nr 70, s. 523 i n.

<sup>45</sup> T. Skoczny, *W sprawie modernizacji zakazu nadużywania pozycji dominującej*, w: *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawnie – ekonomiczne)*, Warszawa 2005, s. 106; M. Swora, *Prawo ochrony konkurencji a przedsiębiorstwa nowej gospodarki – aktualne problemy*, „Prawo i Administracja” 2006, red. R. Budzinowski, t. V, s. 225 i n.

<sup>46</sup> M. Matsushita, *Basic Principles of WTO and the Role of Competition Policy*, „Washington University Global Studies Law Review” 2004, nr 3, s. 369.

<sup>47</sup> W sprawie tej, toczącej się pomiędzy rządami USA i Japonii, Stany Zjednoczone wywodziły, iż pomimo prywatnego charakteru praktyk Fuji, decydującą rolę w zakresie ich powstania miał rząd Japonii, a w związku z tym ograniczenie konkurencji miało charakter związany z działaniami państwa, szerzej: M. Matsushita, op. cit., powołujący się na raport Panelu: *Japan Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper*, Report of the Panel, WT/DS44/4\_03.1998), dostępny na <http://www.wto.org>.

<sup>48</sup> M. Matsushita, op. cit., s. 370.

III. Przeprowadzona w latach 1999–2004 reforma europejskiego prawa ochrony konkurencji spowodowała decentralizację systemu jego stosowania w ramach Wspólnoty<sup>49</sup>. W przypadku stosowania art. 81 i art. 82 TWE (w aspekcie materialnoprawnym problem karteli dotyczy naruszeń pierwszego ze wskazanych przepisów)<sup>50</sup>, kompetencje zostały rozdzielone pomiędzy Komisję Europejską a krajowe organy ochrony konkurencji, tworząc tzw. Europejską Sieć Ochrony Konkurencji (*European Competition Network*). Normy rozporządzenia 1/2003 regulujące kwestie stosowania art. 81 i 82 TWE wprowadziły zasadę równoległego korzystania z kompetencji, z zastrzeżeniem różnej skuteczności decyzji wydawanych przez organy państw członkowskich (wymiar krajowy) oraz Komisję Europejską (wymiar wspólnotowy). Jednolite i efektywne stosowanie prawa ochrony konkurencji mają zapewnić zasady współpracy wynikające z rozporządzenia 1/2003<sup>51</sup> oraz z obwieszczenia Komisji o współpracy w ramach sieci Organów ds. Konkurencji<sup>52</sup>. Rozporządzenie 1/2003 przyznało Komisji Europejskiej daleko idące uprawnienia dochodzeniowe, uprawnienia do wydawania decyzji indywidualnych oraz nakładania kar na przedsiębiorców. W rozporządzeniu 1/2003 uregulowano również szereg instrumentów współpracy (w tym w zakresie przekazywania dokumentów, wymiany informacji, przeprowadzania kontroli na żądanie krajowego organu ds. konkurencji itd.). W ramach ECN można wyodrębnić wspólnotowy wymiar programów *leniency* – przedstawiony w zarysie w niniejszym opracowaniu, oraz krajowy, odnoszący się do regulacji przyjmowanych w państwach członkowskich. Optymalizacja ścigania karteli oraz imperatyw zbliżania krajowych regulacji prawa ochrony konkurencji do prawa europejskiego, czyni wręcz koniecznością regulowanie w państwach członkowskich procedur *leniency*. Do tej pory uczyniła to większość państw europejskich<sup>53</sup>. Normy wspólnotowe regulujące podstawy stosowania procedur *leniency*, uprawnienia dochodzeniowe Komisji Europejskiej oraz współpraca w ramach ECN stanowią gwarancje ochrony gospodarki przed kartelami, należy jednak zauważyć, że – podobnie jak w Stanach Zjednoczonych – europejskie prawo ochrony konkurencji jest również stosowane eksterytorialnie. Z drugiej strony, Wspólnota zawarła również szereg umów międzynarodowych, które zmierzają m. in. do zapewnienia współpracy z innymi państwami w zakresie zwalczania karteli. Odnosząc się

<sup>49</sup> Zob. przyp. 45.

<sup>50</sup> Na temat prawnego charakteru zakazów z art. 81 i 82 TWE szerzej zob.: T. Skoczny, *Podstawy i zakres wspólnotowego prawa konkurencji*, w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 730; *Instrumenty relatywizacji i racjonalizacji zakazów praktyk ograniczających konkurencję w: Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 247-261; idem, *W sprawie modernizacji zakazu...*, s. 106; K. Kohutek, *Stosowanie art. 81 TWE po reformie wspólnotowego prawa konkurencji (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji prawnej przedsiębiorstw)*, EPS marzec 2006, s. 27 i n.

<sup>51</sup> Dz. Urz. WE L, 1/1 z 2003 r., w przypadku kontroli koncentracji – która nie jest jednak przedmiotem naszych rozważań – zasadnicze znaczenie mają normy rozporządzenia 19/2004 z 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorców, Dz. Urz. WE L 24/1 z 29 stycznia 2004 r.

<sup>52</sup> Dz. Urz. WE C 101/43 z 27 kwietnia 2004; szeroko na temat właściwości organów w ramach ECN patrz: E. Derkacz, *Reforma stosowania wspólnotowych zasad konkurencji w świetle rozporządzenia nr 1/2003*, w: *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, red. E. Piontek, Zakamycze 2005, s. 74 i n.; M. Szydło, *Polskie prawo konkurencji po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 221 i n.; M. Stefaniuk, *Wpływ prawa wspólnotowego na publicznoprawne reguły konkurencji w Polsce*, w: *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, red. Z. Janku i inni, Kolonia Limited 2005, s. 654 i n.

<sup>53</sup> Dane przytaczane przez E. Derkacz, op. cit., s. 81; zob. również D. Piejko, *Leniency*, UOKiK, Warszawa 2004, s. 13.

do kwestii przyjęcia wiążących norm w m.in. zakresie zwalczania karteli w ramach WTO, należy jeszcze raz podkreślić, że Wspólnota wyraźnie opowiada się za ich przyjęciem, podejmując szereg inicjatyw w tym zakresie<sup>54</sup>.

Art. 81 i 82 TWE zakazuje praktyk ograniczających konkurencję, które zakłócają konkurencję „na wspólnym rynku” (art. 81 TWE) albo „na wspólnym rynku lub na jego istotnej części” (art. 82 TWE). Wobec braku innej regulacji oznacza to, że wspólnotowe zakazy praktyk ograniczających konkurencję znajdują zastosowanie eksterytorialnie. Wspólnotowe organy ochrony konkurencji mogą więc stwierdzić zawarcie i nakazać zaniechanie zakazanego porozumienia ograniczającego konkurencję lub zakazanego nadużycia pozycji dominującej nie tylko wtedy, gdy uczestnikami porozumienia lub sprawcami nadużyć są przedsiębiorcy działający na podstawie prawa któregośkolwiek z państw członkowskich Wspólnoty, ale także wtedy, gdy stronami takich porozumień lub sprawcami nadużyć są przedsiębiorstwa mające swoje siedziby poza tym obszarem (w krajach trzecich).

Początkowo eksterytorialne stosowanie wspólnotowych reguł konkurencji do spółek dominujących spoza Wspólnoty działających za pośrednictwem swoich spółek zależnych znajdowało swoje uzasadnienie w orzeczniczej koncepcji uznawania spółki dominującej i jej spółek zależnych za jedną „jednostkę gospodarczą”<sup>55</sup>. Taką koncepcję Trybunał Sprawiedliwości zaprezentował przede wszystkim w sprawach 48/69 *ICI v. Komisja* (na gruncie art. 81 TWE)<sup>56</sup> oraz 6 i 7/73 *ICI & CSC v. Komisja* (na gruncie art. 82 TWE)<sup>57</sup>.

Później eksterytorialne stosowanie art. 81 i 82 TWE do spółek niemających spółek zależnych, oddziałów, filii, agencji i innych jednostek na obszarze Wspólnoty, a więc działających (eksportujących) bezpośrednio, zostało uzasadnione przez Trybunał Sprawiedliwości na gruncie rozróżnienia między zawarciem porozumienia a jego wykonaniem; Trybunał Sprawiedliwości potwierdził mianowicie możliwość stosowania art. 81 TWE do porozumienia pozawspólnotowych wytwórców pulpy drzewnej, albowiem dojście do skutku tego porozumienia nastąpiło na obszarze Wspólnoty<sup>58</sup>. Także więc w sprawie *Woodpulp I* Trybunał nie odwołał się wprost do zasady skutku, znajdującej swoje generalne umocowanie w powszechnie uznawanej w prawie międzynarodowym zasadzie terytorialnej. W doktrynie przeważa jednak pogląd, że eksterytorialne stosowanie art. 81 i 82 TWE może być uzasadnione również na gruncie tej zasady<sup>59</sup>. Orzecznictwo potwierdza taką tezę tylko pośrednio<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Por. np. Communication Submitted by Sir Leon Brittan and Karel Van Miert, *Towards an international framework of competition rules, Communication to the Council*, COM(96)284.

<sup>55</sup> Por. sprawa 27/76 *United Brands v. Komisja*, Zb. Orz. 1978, s. 207; por. także dec. Komisji w sprawie *Zink Producer Group*, Dz. Urz. WE 1984, L 220, s. 27.

<sup>56</sup> Zb. Orz. 1972, s. 619.

<sup>57</sup> Zb. Orz. 1974, s. 223.

<sup>58</sup> Por. połączone sprawy 89, 104, 114, 116-117 i 125/85 *Ahlström and others v. Komisja (Woodpulp I)*; Zb. Orz. 1988, s. 5193.

<sup>59</sup> Por. P. Saganek, *Eksterytorialne stosowanie prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1, s. 41 i n.

<sup>60</sup> Por. opinie adwokatów generalnych Mayrasa i Darmiona wyrażone w obu cyt. wyż. sprawach *ICI v. Komisja* oraz *Woodpulp I*, a także orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-102/96 *Gencor v. Komisja* (Zb. Orz. 1999, s. II-753), orzeczonej wszakże na gruncie Rozporządzenia Nr 4064/89 w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. Por. szerzej E. G. Porter, *The Gencor judgement: collective dominance, remedies and extraterritoriality under the Merger Regulation*, „European Law Review” 24, 1999, s. 638.

W przypadku Wspólnoty, kolejnym elementem systemu zwalczania karteli są umowy dwustronne zawierane z innymi państwami. Oprócz przedstawionej już umowy ze Stanami Zjednoczonymi, mającej podstawowe znaczenie biorąc pod uwagę intensywność wymiany gospodarczej pomiędzy Europą a USA, Wspólnota zawarła szereg umów dwustronnych z innymi państwami<sup>61</sup>. Przekonanie o ograniczonej skuteczności tego typu umów skłania Wspólnotę do podejmowania szeregu inicjatyw dotyczących przyjęcia wielostronnych regulacji podejmowanych w ramach WTO<sup>62</sup>.

Program darowania lub obniżania kar (*Leniency Programme*)<sup>63</sup> został wprowadzony do wspólnotowego systemu ochrony skutecznej konkurencji w 1996 r. W tym roku Komisja wydała Obwieszczenie w sprawie darowania lub obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych<sup>64</sup>. Wzorując się na doświadczeniach organów ochrony konkurencji USA, program przewidywał darowanie lub obniżenie administracyjnych kar pieniężnych w celu wzmocnienia skuteczności systemu ochrony konkurencji poprzez zwiększenie wykrywalności praktyk ograniczających konkurencję, które w sposób istotny mogą zapobiegać, ograniczać lub w inny sposób zakłócać konkurencję na rynku<sup>65</sup>. Wykrywanie i nakazywanie zaniechania karteli oraz karanie za ich ustanawianie zostało uznane przez Komisję za jej zasadniczy cel w zakresie polityki konkurencji<sup>66</sup>. Inicjatorzy tego programu stanęli na stanowisku, że interes konkurentów i konsumentów jest zasadniczą i najwyższą wartością. Skuteczność ochrony tego interesu może więc dopuszczać możliwość darowania i obniżania kary pieniężnej tym przedsiębiorcom, którzy nadużywali, w sposób sprzeczny z prawem, zasad wolności gospodarczej. Program ten oparty został na współpracy uczestników zakazanego porozumienia ograniczającego konkurencję z organem ochrony konkurencji, polegającej na przekazaniu przez uczestnika porozumienia informacji (dowodów) dotyczących istnienia kartelu, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania w przedmiocie praktyk ograniczających konkurencję, a w konsekwencji – ich eliminacji<sup>67</sup>. Regulacja wspólnotowa przewiduje zastosowanie dwóch instytucji, tj. darowania oraz obniżenia kary pieniężnej. Aktem obecnie regulującym omawianą problematykę jest *Obwieszczenie Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych* z 2002 r.<sup>68</sup>, zawierające szczegółowe dyrektywy darowania oraz obniżania kar pieniężnych<sup>69</sup>.

<sup>61</sup> Umowy te przedstawia D. G. Goyder, op. cit., s. 505 i n.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 511.

<sup>63</sup> Zob. M. Sachajko, *Program darowania i obniżania kar we wspólnotowym oraz polskim prawie ochrony konkurencji*, „Problemy Zarządzania” 2004, nr 3.

<sup>64</sup> Dz. Urz. WE 1996 C 207/4. Do 13 lutego 2002 r. z programu darowania lub obniżenia kar pieniężnych skorzystało na podstawie powyższego Obwieszczenia ponad 80 przedsiębiorstw. Trzy przedsiębiorstwa skorzystały z instytucji darowania kary pieniężnej; zob. <http://europa.eu.int/rapid/pressreleases>.

<sup>65</sup> J. Joshua, *Cartel enforcement*, „Competition Policy Newsletter” 1999, nr 1.

<sup>66</sup> Zob. wypowiedź M. Montiego – byłego wspólnotowego Komisarza ds. Konkurencji, *Commission adopts new leniency policy for companies which give information on cartels* (<http://europa.eu.int/rapid/pressreleases>).

<sup>67</sup> W praktyce, z uwagi na zachowanie przedsiębiorstw – członków karteli – wspólnotowe organy ochrony konkurencji coraz częściej stosują instytucję darowania bądź obniżania kar pieniężnych. Zob. B. van Barlingen, *Commission fines five companies in carbon and graphite products cartel*, „Competition Policy Newsletter” 2004, nr 1, s. 44-45; T. Peters, *Commission fines members of the organic peroxides cartel*, „Competition Policy Newsletter” 2004, nr 1, s. 46-47.

<sup>68</sup> Dz. Urz. WE 2002 C 45/3 (dalej: Obwieszczenie).

<sup>69</sup> Zob. W. P. J. Wils, *The Commission's new method for calculating fines in antitrust cases*, „European Competition Law Review” 23, 1998; R. Richardson, *Guidance without guidance – A European Revolution in Fining*

Wspólnotowym programem *leniency* objęte zostały wyłącznie praktyki kolektywne, czyli porozumienia ograniczające konkurencję. Instytucja ta może zostać zastosowana wyłącznie do zakazanych porozumień, zawieranych pomiędzy dwoma lub większą liczbą konkurentów, działających na tym samym szczeblu obrotu gospodarczego (*horizontal agreements*). Zakres podmiotowy europejskiego programu *leniency* nie obejmuje natomiast porozumień zawieranych pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi działalność gospodarczą na różnych szczeblach tego obrotu (*vertical agreements*). Spod jego zastosowania wyłączone więc zostały porozumienia dystrybucyjne *sensu largo* (a wśród nich m. in. systemy dystrybucji wyłącznej czy też selektywnej, *franchising*) oraz porozumienia licencyjne.

Zakres przedmiotowy programu *leniency* obejmuje wyłącznie najpoważniejsze rodzaje zachowań, których celem lub skutkiem jest ograniczenie skutecznej konkurencji, w postaci: ustalania cen, wielkości produkcji lub sprzedaży, podziału rynków, a także nieuczciwego wpływania na poziom cen oraz ograniczeniu importu lub eksportu. Całkowite odstępianie od nałożenia kary pieniężnej może nastąpić przede wszystkim w sytuacji, gdy przedsiębiorca – uczestnik porozumienia – jako pierwszy przedłoży dowód potwierdzający fakt istnienia zakazanego zachowania, umożliwiający wspólnotowemu organowi ochrony konkurencji wszczęcie postępowania antymonopolowego.

Alternatywną przesłanką darowania kary pieniężnej jest przedłożenie przez przedsiębiorcę – uczestnika porozumienia – dowodu, który umożliwi organowi ochrony konkurencji stwierdzenie naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Oznacza to, że wszczęcie i prowadzenie postępowania antymonopolowego przez wspólnotowy organ ochrony konkurencji nie wyłącza możliwości zastosowania instytucji darowania kary. Jednakże wnioskodawca zobowiązany jest do przedłożenia istotnych środków dowodowych, stanowiących podstawę stwierdzenia naruszenia zakazu<sup>70</sup>. Środki dowodowe mogą obejmować m. in. wykaz przedsiębiorców uczestniczących w porozumieniu; opisanie produktu lub rodzaju usług, objętych porozumieniem; opisanie procesu produkcji; określenie rynku; sprecyzowanie funkcjonowania porozumienia; okres trwania; zakres geograficzny; przedmiotowy zakres zachowania, jak też wewnętrzne zasady funkcjonowania (np. spotkania i inne formy kontaktów) oraz wskazanie osób zarządzających, uczestniczących w porozumieniu wraz z opisem ich uczestnictwa<sup>71</sup>.

Dodatkowo, poza wskazanymi przesłankami, muszą zostać spełnione łącznie dwie dalsze przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Przedsiębiorca jest zobowiązany do stałej współpracy z organem ochrony konkurencji w postępowaniu administracyjnym w pełnym zakresie, polegającej na dostarczeniu wszelkich dowodów, którymi dysponuje, albo które są mu dostępne; jest też zobowiązany udzielać niezwłocznie wszelkich informacji, które są związane ze sprawą oraz które mogą przyczynić się do ustalenia naruszenia zakazu oraz

Policy? *The Commission's New Guidelines on Fines*, E.C.L.R., 1999, nr 7; F. Arbault, *Commission adopts eight new decisions imposing fines on hard-core cartels*, „Competition Policy Newsletter” 2002, nr 1.

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> B. van Barlingen, *The European Commission's 2002 Leniency Notice after year of operation*, „Competition Policy Newsletter” 2003, nr 2, s. 16.

do zaprzestania uczestnictwa w porozumieniu nie później niż w dniu, w którym poinformowało wspólnotowy organ ochrony konkurencji o istnieniu porozumienia lub przedłożyło dowody umożliwiające wszczęcie postępowania antymonopolowego lub stwierdzenie naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Ponadto warunkiem skorzystania z programu jest brak nakłaniania innych przedsiębiorców do uczestnictwa w porozumieniu. Regulacja ta ma na celu uniemożliwienie skorzystania z instytucji darowania kar tym przedsiębiorcom, którzy byli inspiratorami bezprawnych porozumień ograniczających konkurencję.

Należy zaznaczyć, że we wspólnotowej procedurze darowania kary pieniężnej wyłącznie jeden przedsiębiorca może skorzystać z instytucji darowania kary. Przedsiębiorca uczestniczący w porozumieniu ograniczającym konkurencję, który nie spełnia normatywnych warunków darowania administracyjnej kary pieniężnej, może spełniać przesłanki obniżenia tej kary. Warunkiem koniecznym obniżenia kary jest przedłożenie dowodów potwierdzających fakt naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, wnoszących istotne dodatkowe informacje (*significant added value*) w odniesieniu do dowodów już posiadanych przez organ ochrony konkurencji. Przesłanka „istotności” nie została jednak zdefiniowana w przedmiotowym obwieszczeniu. Organ ochrony konkurencji będzie więc zobowiązany dokonywać jej interpretacji w procesie stosowania prawa, uwzględniając kontekst rozpoznawanej sprawy<sup>72</sup>. Kategoria „dodatkowych informacji” (*added value*) odnosi się do rozmiaru, w którym dostarczone dowody zwiększają, poprzez ich właściwość bądź poziom szczegółowości, możliwość udowodnienia przez organ ochrony konkurencji faktu istnienia zakazanego porozumienia ograniczającego konkurencję. Drugą konieczną materialnoprawną przesłanką obniżenia kary pieniężnej jest zaniechanie przez przedsiębiorcę uczestnictwa w zakazanym porozumieniu ograniczającym konkurencję.

Poza pozytywnymi aspektami omawianej instytucji prawa ochrony konkurencji należy zwrócić uwagę na dwa aspekty dotyczące polityki darowania oraz obniżenia wspólnotowych antymonopolowych kar pieniężnych. Po pierwsze, Komisja musi zapewnić, aby polityka programu nie była podważana w wyniku: ryzyka rozwoju wniosków składanych przez przedsiębiorców na podstawie jurysdykcji krajów trzecich, a także ryzyka nakładania sankcji karnych wymierzanych przez organy państw członkowskich na przedsiębiorców, którzy skorzystali ze wspólnotowej instytucji darowania kar<sup>73</sup>. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo zmniejszenia efektywności stosowania programów *leniency* spowodowanego przede wszystkim ryzykiem poniesienia konsekwencji prawnych z tytułu naruszenia zasad prawa ochrony konkurencji na podstawie norm krajowych państw członkowskich. Wydaje się więc zasadnym postulat, aby regulacja programu *leniency*, unormowana obecnie w obwieszczeniu – akcie *soft law* – uległa wzmocnieniu poprzez nadanie jej rangi prawa bezwzględnie

<sup>72</sup> F. Arbault, F. Peiro, *The Commission's new notice on immunity and reduction of fines in cartel cases: building on success*, „Competition Policy Newsletter” 2002, nr 2, s. 19 i n.

<sup>73</sup> B. van Barlingen, *The European Commission's 2002 Leniency Notice after year of operation*, „Competition Policy Newsletter” 2003, nr 2., s. 16 i n.; M. van Oers, *Fines and the reform of European Competition Law: The view of the national Competition Authority*, w: *Competition Law Sanctioning in the European Union*, red. G. Dannecker, O. Jansen, Kluwer 2004, s. 183.

obowiązujące na terytorium Wspólnoty. Wówczas możliwe będzie podjęcie normatywnych rozwiązań skutkujących na obszarze wspólnego rynku, a obejmujących problematykę zakazu nałożenia sankcji karnych wymierzanych przez organy państw członkowskich przedsiębiorcom, którzy skorzystali ze wspólnotowej instytucji darowania kar. W sytuacji, gdy uczestnikami zakazanych praktyk ograniczających konkurencję są przedsiębiorcy spoza Wspólnoty, konieczne wydaje się podjęcie działań zmierzających do stworzenia ram współpracy na podstawie umów dwustronnych (ew. wielostronnych), uniemożliwiających nakładanie kar w sytuacji przystąpienia przedsiębiorców do programów *leniency*.

## PODSUMOWANIE

W podsumowaniu refleksji na temat zwalczania karteli w perspektywie międzynarodowej należy stwierdzić, że na obecnym etapie rozwoju najistotniejszą rolę w zwalczaniu tego typu praktyk, odgrywają umowy dwustronne oraz regulacje krajowe i regionalne, inspirowane zaleceniami i koncepcjami organizacji międzynarodowych. Słabość takiego systemu – abstrahując od skuteczności rozwiązań krajowych i regionalnych – tkwi w jego rozproszeniu oraz w tym, że współpraca w jego ramach jest *de facto* uzależniona od dobrej woli państw. Jednocześnie trudno się spodziewać – przynajmniej w najbliższym czasie – powodzenia inicjatyw zmierzających do przyjęcia wiążących, globalnych regulacji w zakresie ochrony konkurencji przed kartelami. Sceptycznie należy się również odnieść do koncepcji powołania ponadnarodowego organu wyposażonego w kompetencje do rozstrzygania spraw kartelowych, które wywierają ponadnarodowe, antykonkurencyjne skutki.

Programy *leniency*, których rozwój został zainspirowany wzorcami wypracowanymi w Stanach Zjednoczonych, promowanymi przez OECD, odgrywają znaczącą rolę w ściganiu karteli. Istotnym wyzwaniem w przypadku walki z kartelami jest konieczność regulacji w prawie krajowym poszczególnych państw ujednoczonych mechanizmów ich zwalczania, a w szczególności (w miarę możliwości) jednolitych i wysokich zagrożeń sankcjami oraz zapewnienie sprawności i szybkości w zakresie egzekucji orzeczonych kar<sup>74</sup>. Rozważając kwestię charakteru tych kar zwróciliśmy uwagę na fakt, iż coraz silniej jest artykułowany postulat regulacji sankcji prawnokarnych wobec osób prywatnych uczestniczących w kartelu. Oczywiście odrębnym problemem jest kwestia skuteczności działań organów ochrony konkurencji (w przypadku postawienia postulatu kryminalizacji udziału w kartelu – organów ochrony prawa) w wykrywaniu nielegalnych karteli. Z tego punktu widzenia, w wymiarze międzynarodowym, szczególnie warte uwagi są prace organizacji międzynarodowych tj. OECD i ICN, które prowadzą intensywne badania w dziedzinie analizy me-

<sup>74</sup> J. Olszewski, *Ograniczenie biurokracji poprzez nowe uprawnienia procesowe stron i innych podmiotów (na przykładzie prawa antymonopolowego)*, w: *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 483.

to zwalczania karteli, biorąc pod uwagę istotne szkody czynione zdrowej konkurencji i gospodarce przez przedsiębiorców dopuszczających się tego typu praktyk.

*Dr Mariusz Swora jest adiunktem  
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.*

*Mgr Marek Sachajko jest sędzią  
Sądu Rejonowego w Poznaniu.*

## THE ROLE OF CO-ORDINATION AND CO-OPERATION IN ANTICOMPETITIVE CARTEL LAWS ENFORCEMENT – AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE

### S u m m a r y

The paper deals with international implications of anti-competitive cartel law enforcement. The main issue discussed in the paper is the effectiveness of international legal tools regulating anti-cartel laws enforcement, including, in particular, the leniency programmes. The authors examine the activities of international organisations (especially OECD and ICN) concerning fighting cartels, the US and EU approach to international cooperation within the World Trade Organization, extraterritorial enforcement of the US and EU laws against cartels and the effectiveness of leniency programmes. The authors are skeptical about the possibility of adopting a multilateral antitrust agreement at the WTO, considering particularly US approach. On the other hand, there are legal tools (mainly bilateral agreements) that enable fighting international cartels within a decentralized antitrust law enforcement system. Apart from bilateral agreements, actions against cartels are also taken by certain states through extraterritorial enforcement of anti – cartel laws. The authors claim that within the system of domestic anti-cartel laws it is necessary to take measures to ensure that anti-cartel sanctions, including those available in criminal law, are effective.