

欧盟竞争法理论与实践及其对贸易的影响

高 永 富

一、前 言

在关贸总协定/世贸组织框架下近 50 年的成功谈判取得了积极的成果,它大大地减少了各国政府为保护其国内市场而设置的壁垒,当然还要作进一步必要的努力以减少政府所设置的障碍。应值得注意的是企业行为也能成为同样的障碍。

世贸组织(WTO)诸多规则的一个主要目的就是在其成员国之间,就产品与服务方面构成或保护竞争关系。世贸组织制定了严格的纪律以确保政府行为对贸易的影响不会扭曲公平竞争以及政府行为只能按照多边规则来实施。然而,同样十分清楚的是,企业的反竞争行为在某种情况下,象政府行为一样,也会对进入市场构成重大影响,形成壁垒,扭曲公平竞争,世贸组织正在探讨与处理这一问题。

如果世贸组织各成员国按照协商一致的共同原则就实质性的竞争法及其执行问题建立各自的国内竞争体制,并在广泛的国际层面上通过国际合作的文件(包括条约和协定)对付企业的反竞争行为,那么,世贸组织所追求的上述目的方能达到,这些反竞争行为主要包括横向与纵向协议,滥用支配地位与兼并。

二、欧盟竞争法律及其对贸易的影响

欧盟有关竞争的法律包括二个层次,一是欧盟的竞争法,二是各成员国的竞争法。它是一个相当复杂的体系,除法律本身外,还包括政策与其他相关文件。本文主要论述欧盟的竞争法。

欧盟竞争法是指罗马条约的第 85 条至 90 条(其中最主要的是 85 条和 86 条)的内容,以及后来由其部长理事会颁布的第 17/62 号和第 4064/89 号等一系列的理事会条例。欧盟竞争法象其他西方国家有关竞争法律一样,除农业和交通等极少数部门外,几乎适用于其他所有的经济领域,故竞争法也有“经济小宪法”之称。

罗马条约第 85 条是有关非法协议的规定,它包括两部分。第一部分是一个概括性的规定,即凡是足以影响成员国之间贸易,以阻碍、限制或扭曲共同市场内部竞争为目的,或实质上具有这种效果的所有企业间的协议、企业联合的决定以及联合一致的行为都是与共同体市场相抵触的,应予以禁止。这些非法协议包括固定价格、限制或控制生产、市场、技术发展和投

资,搭售安排以及歧视等。第二部分是关于“例外”的规定,即在特定条件下,上述的规定可不适用。这些特定的条件包括能改进产品的生产或销售,或者能推动技术改进或经济进步等。

罗马条约第86条是关于禁止在共同市场内部滥用支配地位的概括性规定。这种滥用包括不公平的购买或销售价格,限制生产市场和技术开发,强加歧视条件、搭售等。

根据欧盟竞争法的规定,欧洲法院规定欧盟委员会可针对欧洲市场内部的反竞争行为实施竞争法,也可对欧洲之外的外国公司的非法行为实施竞争法。

欧盟竞争法的目的不是为了保护个别的企业,而是为了保护竞争的过程,这也说明了为什么,例如在欧盟,竞争法仅适用于有关影响市场功能的行为。这种推动和保护竞争的过程与贸易主管当局的工作有关,竞争的过程实质上是由两个不同的,但又有密切联系的概念组成——(市场)进入壁垒和市场准入。

进入壁垒能采取一种私下的或者公开立法规定的形式,它们具有法律或经济的性质,进入壁垒对竞争和市场准入都有着影响。而竞争法主要适用于企业的反竞争行为,但政府的进入壁垒也应在估价市场时加以考虑。

有效的市场准入只有将取消或减少对贸易的关税和非关税壁垒两者结合起来才能实现,即要保证政府所采取的措施不扰乱公平竞争的机会以及市场不受反竞争行为的妨碍。有效的市场准入是确保市场竞争的重要因素。因此,欧盟为达到这一目的,承诺既开放其市场,又积极实施竞争法。

三、欧盟竞争法的运用

(一) 横向协议

横向协议是一种在现有的或潜在的竞争者之间达成的协议,它对限制有效竞争以及限制市场准入具有重要影响。当形成市场势力时,该种协议应予禁止。例如横向的有关固定价格、操纵投标以及划分市场的卡特尔就属于这种情况。

根据欧盟法律和大多数成员国的立法,这种横向的卡特尔,只要它们明显地扭曲了竞争,影响了成员国之间的贸易,都是无效的,而且这些协议的公司当事人通常会被判处巨额罚款。

例如有关水泥一案:

欧洲水泥生产商及其协会自1983年以来,在一系列的多边或双边的市场分割、市场保护及市场规则安排中协调他们的市场行为。例如,欧洲水泥协会的成员决定均不进入其他成员国市场,也不向其他成员国销售产品,而且还结成联盟来对付并处置希腊向各个成员国出口水泥的威胁。1995年,该水泥行业的23家水泥生产商和9个生产商协会共被罚款2.48亿欧洲货币单位(约合2.695亿美元),这是迄今为止欧盟委员会对卡特尔的最大的一笔罚款。

某些类型的卡特尔需引起特别注意,例如有关国际的固定价格和市场划分。对这种卡特尔处理起来特别困难,因为这涉及到地处不同国家的多个公司,进行调查常常因地域关系而受到限制,这就是为什么电子器材卡特尔在协调投标上在世界上风光了几十年(从本世纪30年代到80年代)的原因,只有国际机构的竞争规则才能较有效地处理这种类型的卡特尔。

还有一种是出口卡特尔,这种卡特尔对国际贸易有着明显的影响。但在出口国,这种卡特尔往往是适用竞争法的例外,或者是在一般管辖权之外。同时,在大多数进口国,这种卡特尔虽包含在立法中,但是,进口国非常难处理,因为收集证据十分困难(证据在国外)。

另一方面,企业间的横向合作在有些情况下在经济上是需要的,并且对竞争或贸易政策也不构成妨碍。在这种情况下,欧盟委员会对某些有关研究、开发和专业化的协议通过了二项例外的规定,这意味着,在符合竞争规则的情况下,如果符合例外规定的条件,被认为有利于产品的生产与销售,或者有利于改进技术,提高经济效益,则这种协议被视为合法。

(二) 滥用支配地位

在一个有竞争的市场上,某些合法的行为根据欧盟竞争法以及大多数成员国的立法也可能是被禁止的,如果该行为是由一个或多个集体处于支配地位的企业所从事的。这种行为被视为滥用支配地位,滥用支配地位对竞争和贸易都有着非常重大的影响。

例如关于滥用国际运输支配地位一案:

一批船运公司为了消灭一个竞争者,利用他们在航运市场上处于的支配地位,在一个特定航线上(即北欧—刚果共和国航线)集体采用非常低廉运价的做法,于1996年,被欧盟一审法院判处滥用支配地位,妨碍进入市场,影响了发展中国家的利益,即:(1)它们会影响其进口,因为一旦该竞争者不存在,这种行为会导致较高的运输费用,这将影响其消费者购买产品的价格,最终后果是将发展中国家的财富转移到国外公司拥有人手里;(2)它们会影响其出口,因为较高运费价格使得发展中国家的出口产品价格提高,从而影响其竞争力。

(三) 纵向限制

许多生产商利用专业经销商找到最终用户,这种纵向的经销关系能有效地销售产品,因为生产商并不总是具有经销的技能与知识,而专业经销商却经常能通过同时经销多个产品取得经济效益与规模。

另一方面,这种纵向的限制,例如独家经销,也会涉及到竞争政策问题。举例来说,如果一些具有很大市场势力的生产商通过独家经销合同妨碍了一国国内的大部分经销渠道,这将导致市场妨碍,影响竞争和进入市场。特别是处于支配地位的企业所采取的独家经销最能引起竞争主管当局的关注。

例如最近的一个案例,德国大众汽车有限公司一直迫使其意大利的经销商不得向外国客户出售其生产的汽车,并多次威胁要削减汽车供应量。该公司还采取了诸如减少经销商出售给指定地域外的利润,限制交货数量等措施,欧盟委员会下令要他们停止这样做,但该公司仍坚持其做法,于是,委员会于1998年1月决定对其罚款1.02亿欧洲货币单位(约合1.11亿美元),这是迄今为止对一个单独的公司最大的罚款。当然,目前来说,这不是最终的结果,它将取决于该公司是否上诉以及上诉的结果。

欧盟委员会为了准备修改其竞争政策,已于1997年1月发表了有关纵向限制的绿皮书。该绿皮书表明,委员会希望对具有较小危害的纵向限制采取较宽容的立场,但对那些对竞争具有很大危害影响的协议则不受该修改的影响。

(四) 兼并

世界经济不断增强的自由化已导致大量公司的重组,尤其是通过兼并形式的重组。这一发展应该受到欢迎,因为这与动态竞争的要求相符,能增强产业的竞争力,改善增长条件,并能提高人民的生活水准。

然而,采纳竞争方法的国家,他们要确保的是:重组的过程不会对竞争造成损害。因此,他们对那些会产生或强化支配地位的兼并加以禁止,因为其结果会对竞争法规范的有效竞争造成严重的妨碍。

欧盟委员会在许多情况下也禁止国际方面的兼并,值得注意的是一些非欧洲企业以及其影响不局限于欧洲市场的兼并案件。

1996年,欧盟委员会决定禁止南非 Gencor 公司与设在英国的南非子公司 Lonrho 公司的合并,它们都属于生产白金的行业。这两家公司在欧盟内都从事大量业务活动。欧盟委员会认为,这种合并将会导致由两家公司支配白金世界市场的局面,因而会对共同市场内的竞争产生重大妨碍,违反了 1989 年有关兼并条例的规定。

另一是有关不久前美国两大飞机制造公司——波音公司和麦道公司的兼并案例。美国波音和麦道公司于 1996 年 12 月 15 日达成兼并协议,美国政府有关部门也在 1997 年 7 月 1 日批准了该兼并,但欧盟委员会发现这一兼并将会大大加强波音公司在世界市场上业已存在的大型商用喷气式飞机的支配地位,其结果将使共同体内的有效竞争受到重大妨碍。因此,欧盟公开表示反对,波音公司也不得不与欧盟进行多轮且又广泛的谈判以解决欧盟认为的竞争问题,最后,波音公司不得不忍痛作出重大让步,同意放弃并不再签订与其他三家美国航空公司的“独家供货”协议,限制麦道的商用飞机活动范围,开放其技术专利和生产许可,不滥用其与客户和供货人的关系以及向欧盟委员会就其军用和民用的航空项目提供年度报告等承诺。

四、欧盟在竞争政策方面的国际合作

进入 90 年代以来,欧盟在竞争政策上与其他国家进行了广泛而又密切的合作,签订了许多相关的协议。

(一) 关于竞争的协议

1991 年,欧盟与美国缔结了《关于相互适用竞争法的协议》,鉴于跨大西洋交易的日益增长,双方认识到要对越境的反竞争行为实施各自更有效的竞争规则,协议的目的是为了促进双方在竞争政策方面更好的合作。协议同意在对每个案件实施竞争规则时按礼让原则协调行动,交换非保密信息,以及当案件发生在—方管辖范围内而另一方可要求该方对与其有重大利益影响的该案采取行动,协议还包括双方要对有关案件相互通知的规定。

欧盟委员会目前正与加拿大政府谈判缔结一项类似于上述与美国一样的协议,该委员会估计 1998 年底能达成协议。

(二) 含有竞争规定的总的协议

欧盟还与其他许多国家签订了含有竞争规定的总的协议,这些总的协议有:(1)与以色列、摩洛哥和突尼斯缔结的联盟协议;(2)与俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦以及其他国家缔结的伙伴协议;(3)与土耳其缔结的关税联盟协议。

目前还与埃及、约旦、黎巴嫩、阿尔及利亚、南非以及一些南美国家谈判以缔结类似协议。

(三) 非正式合作关系

欧盟还与其他许多国家在竞争领域内发展非正式的双边关系。

(四) 与欧洲其他国家的协议

这些协议有:(1)原欧洲经济共同体 12 国与有 6 个成员国的欧洲自由贸易联盟达成的欧洲经济区协议已于 1994 年 1 月 1 日生效(欧洲自由贸易联盟中的 3 个成员瑞典、奥地利和芬兰已加入欧盟),有关国家也适用罗马条约以及理事会条例和欧洲法院解释的规定;(2)欧洲协定,这是指欧盟与中、东欧国家包括波罗的海国家缔结的协定。他们同意建立竞争法律架构以

支持取消贸易壁垒,保证不以企业间壁垒来代替国家的壁垒。目前虽已取得很大的进展,但是仍有不少路要走,尤其是在有关有效执行方面。

五、欧盟关于在世贸组织内制定竞争法的建议

欧盟在其1998年2月23日向世贸组织贸易与竞争政策工作组提交的文件中表明并提出了在世贸组织内制定竞争法的立场和建议。

欧盟认为,世贸组织成员国有关竞争法架构的不断发展与有效实施对提高各个国家和全球的福利水平以及改进市场准入的条件方面能作出巨大的贡献。它建议工作组就世贸组织有关竞争法律、政策以及执行方面的共同原则进行探索。这种共同原则既包括实体方面,也包括执行程序方面,并且要考虑和承认对发展中国家(特别是不发达国家)需要有适当的灵活性。

欧盟对在国际范围内处理不同类型的反竞争行为的实体内容方面提出了不少建议,其主要内容是:

(一) 关于横向协议

工作组要优先针对严重违反竞争法的卡特尔问题(这是各国处理的难点问题)探索建立共同原则与规则的范围,与其他国家合作以确保其有效执行,工作组也应考虑如何处理竞争法下的出口卡特尔问题,审议这一竞争法的例外规定,促进在执行方面的国际合作。

(二) 关于纵向协议

在国际上有一广泛的共识,如果该协议有限制作用,严重地产生了进入壁垒这种纵向的限制才能被视为违反了竞争法。工作组在估计纵向协议是否有限制作用时,应探索被竞争主管当局考虑的因素清单,包括上游或下游市场力量的现状,上游或下游企业串通情况,累积的限制影响,限制期限,政府对市场进入的壁垒以及整个市场结构等,包括外贸以及投资的开放程度,这种因素清单便利竞争主管当局的国际合作,可减少不同的意见与决定。

(三) 滥用支配地位

处于支配地位企业的某些行为具有排他性的作用,能有效地限制其他企业包括外国企业的竞争,工作组要参照已有并执行竞争法的国家业已取得的经验,考虑建立该种行为的清单。工作组要进一步讨论竞争主管当局如何决定一个企业是否在市场上具有支配地位的标准。

(四) 兼并

需要工作组注意的一个主要问题是,当兼并由几个竞争主管当局进行调查时,如何减少有冲突决定的风险,在这方面,工作组要考虑兼并通知程序性要求的更大的集中以及他们之间的如何合作。工作组将会从竞争主管当局估计兼并的竞争影响及标准的讨论中得到启示。

六、简短结论

(一) 欧盟竞争法对贸易的影响是显而易见的,随着世界市场竞争的日益加剧,可以预期,欧盟的竞争法还会进一步地加强与完善。

(二) 世贸组织有关竞争的规则目前还是零星的,不完整的,世贸组织已经认识到竞争规则对贸易的巨大作用,目前正在探讨并着手制定一套独立的、完整的有关规范竞争的规则。

(三) 欧美竞争法(尤其是美国)有着较长的历史,它们将对建立在世贸组织下的竞争规划