

联合国贸易和发展会议

竞争法和竞争政策自愿同行审评：
塞尔维亚

概 述



联合国

联合国贸易和发展会议

竞争法和竞争政策自愿同行审评：
塞尔维亚

概 述

贸发会议秘书处报告



联合国
2011年，纽约和日内瓦

说 明

本报告所表达的观点是作者个人的观点，不一定反映联合国秘书处的观点。本报告所采用的名称及其材料的编排方式，并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对其边界或界线的划分，或对其经济制度或发展水平，表示任何意见。

UNCTAD/DITC/CLP/2011/2

鸣 谢

贸发会议竞争法和竞争政策自愿同行审评的实际编写工作由贸发会议竞争法和消费者政策处在处长 Hassan Qaqaya 的指导下完成。

本报告由里斯本大学教授、葡萄牙竞争局前任主席 Abel Mateus 博士为贸发会议编写。Ulla Schwager 女士和 Carl Buik 先生对各草稿提出了宝贵意见。贸发会议感谢保护竞争委员会主席 Vesna Jankovic 夫人、理事会成员 Gordana Lukic 女士、国际合作与国内关系司司长 Dragan Penezic 先生以及委员会高级顾问 Marina Joksimovic 女士和 Zoran Soljaga 先生的宝贵支持。贸发会议还要感谢委员会同事和其他机构代表在本报告编写期间做出的贡献以及瑞士经济事务国务秘书处提供的财政支助。

前 言

1. 本报告评述塞尔维亚共和国的竞争法及其执行情况，以及该国的竞争政策和影响到国内市场竞争的其他政策。报告的依据是：(a) 对法律文书——竞争法、塞尔维亚保护竞争委员会(保护竞争委员会)章程、条例和准则——的审查结果；(b) 保护竞争委员会发布的决定和报告；(c) 与监管机构和负责塞尔维亚市场竞争运作相关政策的其他机构有关的法律、法规、条例和报告；(d) 2010年11月和2011年1月对贝尔格莱德的两次访问，访问期间与保护竞争委员会理事会和工作人员、贸易和服务部、经济部、行政法院、企业协会和消费者协会、学术界、律师和经济学家进行了访谈。

一. 竞争政策的基础和历史

A. 引言：塞尔维亚竞争制度的背景

2. 塞尔维亚于2005年制定了一部竞争法，这是它根据现代竞争保护规则制定的第一部法律。塞尔维亚还设立了塞尔维亚保护竞争委员会，该委员会是一个独立的国家机构，负责竞争法的适用和执行。保护竞争委员会于2006年5月开始运作。

B. 经济、历史和政治环境

3. 塞尔维亚是一个位于中欧和东南欧交界处的内陆国家，其领土涵盖喀尔巴阡盆地的南部低地和巴尔干半岛中部。

4. 由于战争的缘故，塞尔维亚2007年的国内生产总值(GDP)约为1990年的一半。但2008年，联合政府实行了与欧洲联盟相类似的政策，促进了经济增长。

C. 经济背景

5. 在经历 20 年的衰退后，塞尔维亚 2000 年以来实行的改革使经济重新出现增长。

6. 2000 年至 2007 年(全球金融危机前夕)，塞尔维亚的年均 GDP 增长率为 5.5%。但其 GDP 仅为 1989 年的 70%。影响塞尔维亚的灾难性事件是导致塞尔维亚 GDP 增长与其他转型经济体相比存在差距的一个主要因素。塞尔维亚有 750 万人口，2008 年该国按购买力平价计算的人均 GDP 为 7,630 美元；根据世界银行的数字，塞尔维亚的人均 GDP 仅为欧洲联盟(欧盟)的 23%，为欧盟最穷国(保加利亚)的 64%。

7. 大量的资本流入和为改善商业环境而实行的重大改革推动了经济增长。但外部不平衡加剧，全球金融危机仍然是持续增长的一个潜在威胁。在危机导致的财政紧缩影响下，2009 年的 GDP 增长率为负，但 2010 年又出现了正增长，预计今后三年会逐渐复苏。

D. 私有化与竞争

8. 私有化政策是建立市场经济的一个基本组成部分，因此也是竞争政策的一部分。实际上，公司的私有化方式可能会影响到某一特定市场上的竞争。

9. 塞尔维亚的私有化方案始于 2001 年，国家方案中约包含 3,000 家公司。为了实施私有化进程，政府成立了一个私有化机构，其职能如下：(a) 将公司私有化，目的是尽可能增加国家的收入，并为所有权的未来可持续性创造条件；(b) 在没有可行的市场解决办法情况下，对国有公司采取破产程序；(c) 监测私有化合同的执行情况。政府打算出售多数所有权，以便把控制权转给私营部门，并将大约 30%的股份平均分配给工人和居民。

10. 到目前为止，这一方案是成功的：政府已经出售了 2,000 多家公司，收入约 23 亿欧元。仍有大约 1,000 家公司尚未私有化——主要是公用事业公司，包括不是纯商业公司的约 700 家公司。

E. 经商：进入市场的障碍和退出

11. 历届政府为改善商业环境做出了一些努力，但从跨国调查看，仍然存在一些重大问题。塞尔维亚在世界银行 2010 年的“商业环境调查”中，名列第 88 位。在 2008/2009 年的商业环境和企业绩效调查中，企业指出税率、来自非正式部门的竞争和缺乏获得资金的途径是经商的主要障碍。政府制定了“断头台”项目，以促进监管改革，到 2009 年年中，已经编写了现有条例清单。此外，公司注册方面的“一站式商店”于 2009 年 5 月开始运作，目的是将注册公司所需的时间从 23 天减至 5 天。

12. 仍需通过提高法院效率，在法治领域取得重大进展，由于从提起案件到最后判决的时间太长，法院的案件堆积如山。¹

F. 欧盟联系协定

13. 自 2008 年与欧盟委员会签署《稳定与联系协定》以来，塞尔维亚开始单方面执行与欧洲联盟的《临时贸易协定》。《稳定与联系协定》正在批准当中：该协定已得到许多欧盟国家和欧洲议会的批准。加入世界贸易组织(世贸组织)的谈判于 2005 年开始，目前已进入后期阶段。一项对所有当事方——一方面是欧盟及其成员国，另

¹ 欧盟委员会强调了反腐败和打击有组织犯罪对于建立法治的重要性(2009 年战略文件)。

一方面是塞尔维亚共和国——具有约束力的《临时协定》于 2010 年 1 月 1 日生效。

二. 法律框架：《保护竞争法》

14. 2005 年，塞尔维亚以第一部《保护竞争法》² 中所载的现代规则取代了 1996 年《反垄断法》³ (该法从未受到过实际的重视)，并让一个独立自主的国家机构，即保护竞争委员会负责这些规则的适用和执行。保护竞争委员会于 2006 年 5 月开始运作。第一部《保护竞争法》的基本条款仿照了《欧洲联盟运作条约》第 101 条和第 102 条。该法还建立了兼并管制制度，并通过一项与《欧洲联盟运作条约》第 106 条相类似的条款，确保平等对待私营和公共企业。保护竞争委员会只对国家议会负责。但第一部《保护竞争法》的执行遇到了重大挫折。主要问题是立法机关本身所造成的，它所通过的程序性规则不充分。

15. 第一部《保护竞争法》并未赋予委员会对妨碍执行其命令，以及妨碍调查涉嫌违法行为和执行最终决定的企业予以制裁的权力。这导致该法没有威慑作用，因为实践证明，向处理不端行为的法官提起的“侵权程序”并不是迫使企业遵守竞争规则的适当手段。另一方面，第一部《保护竞争法》也没有为当事方提供法治国家应当提供的所有程序性保障，尤其是充分的辩护权。不过，这些问题由《一般行政法》管辖，该法适用于程序性问题，除非第一部《保护竞争法》另有规定。2009 年《保护竞争法》采用了同样的解决办法。此外，由于所设定的兼并申报门槛较低，保护竞争委员会收到

² 《塞尔维亚共和国第 79/05 号政府公报》。

³ 《南斯拉夫联邦共和国第 29/96 号政府公报》。

了大量批准请求，消耗了其工作能力的 80%。因此，对卡特尔和滥用支配地位行为的调查能力非常有限。

16. 由于塞尔维亚《竞争法》存在各种漏洞和局限性，塞尔维亚议会通过了《保护竞争法》，该法于 2009 年 11 月 1 日生效。《保护竞争法》与最先进国家的法律相一致。通过对法律案文的重新编排，现在明确区分了实质性规则和程序性规则。新的法律框架于 2010 年完成，共通过了八项细则。⁴

A. 范围、目标和覆盖面

17. 《保护竞争法》第 1 条确立了“促进经济发展和社会福利，尤其是消费者利益的目标”，取代了原先法律中“为企业提相同条件”和“经济福利”的目的。在管辖权方面，塞尔维亚立法机关适用属地原则和效果原则。根据属地原则，至少部分在塞尔维亚实施的卡特尔协议或集中企业行为属于塞尔维亚的管辖范围。在《保护竞争法》对个人的适用范围方面，第 3 条以欧盟竞争规则所基于的“企业”概念为出发点，并相当全面地解释了这一概念，它包括公司、国家机构、公共企业和合作协会，等等。

B. 反竞争协议和做法

18. 第 10 条第 1 款将“反竞争协议”界定为“企业签订的目的或效果在于严重限制、扭曲或妨碍塞尔维亚共和国境内竞争的协议”。

⁴ 见塞尔维亚竞争政策自愿同行审评全文。UNCTAD/DITC/CLP/2011/2。

19. 这一基本定义与《欧洲联盟运作条约》第 101 条第 1 款给出的定义相同。应当强调的是，该条款明确区分了协议的“目的”和“效果”。这两个概念之间的“或”字表明二者居其一即可。

20. 与原先法律一样，第 10 条第 2 款列出了“反竞争协议”可能采取的形式。这一概念包括全部或部分合同、明示或默示条款、协调一致的做法，甚至是企业协会的决定，目的或效果是严重妨碍、限制或扭曲塞尔维亚共和国境内的竞争。

C. 豁免

21. 要想被豁免，反竞争协议必须满足正反两个条件：一方面，它必须有助于改善商品的生产或分销，或促进技术或经济进步，使消费者能够公平分享所得好处；另一方面，它不得对有关企业施加并非为实现这些目标所不可或缺的限制；也不得使这类企业有可能消除相当大部分有关产品方面的竞争。

22. 《保护竞争法》区分了保护竞争委员会根据协议当事方(它们还承担关于符合豁免标准的举证责任)的请求给予的单独豁免(第 12 条)和政府令对某些类别的反竞争协议给予的整体豁免(第 13 条)。⁵ 整体豁免令已获通过。为了减少保护竞争委员会的工作量，立法机关采取了一个补充步骤，将没有多大意义的协议排除在第 10 条的范围之外，认为它们不会严重限制、扭曲或妨碍竞争。

⁵ 保护竞争委员会已经发布了详细规定所要求信息的条例，即“关于就反竞争协议禁令提出的单独豁免请求所含内容的条例”。

D. 滥用支配地位

23. 《保护竞争法》对“支配地位”一词给出了(与旧法律)不同的定义, 其中采用了德国《反限制竞争法》第 19 条第 2 款相应规定的主要内容。⁶

24. 立法机关重新界定了“联合支配地位”的概念, 并且同样倾向于德国法律第 19 条第 2 款的措辞, 而不是欧洲法院⁷ 所拟订、并为第一部《保护竞争法》(在略作改动的情况下)所采用的措辞。

25. 为便利适用上述条款, 《保护竞争法》保持了原先法律中所载与市场份额门槛有关的法律推定, 而原先的法律效仿了德国《反限制竞争法》第 19 条第 2 款。根据第 15 条第 2 和第 3 款, 市场份额达到 40%的企业被视为单独拥有支配地位, 市场份额联合达到 50%的若干企业则被认为共同拥有支配地位。

26. 第 16 条禁止滥用支配地位, 并在界定支配地位时采用了与原先法律相同的措辞。该条文照搬了《欧洲联盟运作条约》第 102 条。

E. 兼并

27. 仿照欧盟委员会 1998 年第 17 号《兼并条例》, 第 17 条第 1 款确定了三种类型的集中, 即(a) 导致兼并的收购和改革; (b) 购买直接或间接控制权; (c) 合资企业。

28. 第 19 条载有评估集中的决定性标准。该条与欧盟委员会《兼并条例》第 2 条第 2 和第 3 款相似。第 1 款确立了如下原则: 如果

⁶ Bundesgesetzblatt I, page 1954.

⁷ 见“Kali und Salz”案中的判决, 法国诉委员会, [1998] ECR I-1375, 第 221 段。

集中会“严重限制、扭曲或妨碍整个塞尔维亚共和国或其大部分地区的竞争”，特别是会导致建立或加强支配地位，则应予以禁止。

29. 在评估集中时需要考虑的一系列因素(第 19 条第 2 款)与欧盟委员会《兼并条例》第 3 条第 1 款列举的因素大致相同。其中适当强调了相关市场的结构(第 1 项)——这主要由集中所涉当事方的市场地位(第 3 项)、其经济和财政力量(第 3 项)及其竞争力水平决定(第 6 项)。潜在的竞争(第 2 项)可能会降低上述因素的重要性，尤其是在进入相关市场方面没有障碍的情况下(第 5 项)。第 18 条将财务活动排除在《保护竞争法》规定的兼并管制范围之外。

F. 就反竞争做法提出的损害赔偿

30. 《保护竞争法》确立了在塞尔维亚提起私人诉讼、就反竞争做法获得赔偿的可能性。第 73 条规定了与损害赔偿有关的一些规则。首先，该条指出，违反竞争的做法可能会招致这类索赔，这与欧盟法院就违反《欧洲联盟运作条约》第 101 和第 102 条的行为作出的判例相一致。其次，第 73 条规定，只有在保护竞争委员会的决定确立存在违反竞争行为的情况下，才能提起损害赔偿诉讼。再次，第 73 条规定，必须在向管辖法院提起的民事诉讼中提出损害赔偿要求。

G. 不正当竞争

31. 已经制定了一部广告法，消费者保护法也适用于同不正当做法有关的一些问题。但尚未提起任何案件，需要在贸易部层面和处理消费者保护问题的组织中进行机构能力建设。

H. 国家援助

32. 国民议会在通过《保护竞争法》的同一天，还通过了《国家援助管制法》，这两部法律均自 2010 年 1 月 1 日起生效。⁸ 国家援助如果有助于实现根据《条约》上述规定而界定的经济、社会或文化目标，则不在或可能不在禁止之列。

33. 根据《稳定与联系协定》所规定的标准，塞尔维亚设立了一个独立运作的机构，该机构在 2010 年 3 月开始运作，被赋予了执行上述禁止规则、批准国家援助计划和具体援助以及下令追回非法给予的国家援助所需的必要权力。

34. 但所建立的制度尚需加强，各部委也需要关于评估国家援助的进一步培训。

三. 竞争主管机构的能力：资源和制约，以及执法记录

A. 保护竞争委员会的体制框架和业务活动

35. 保护竞争委员会于 2006 年开始运作，受理了大量兼并案件和单独豁免案件，每年约处理 130 起案件。但它既未有效阻止兼并，也未规定重要补救办法。⁹ 委员会每年大约就反竞争做法作出 6 项裁决，但只到 2010 年，它的一项重大裁决才得到了法院的维持。司法管制权现已移交新设立的行政法院。

⁸ 塞尔维亚共和国第 51/09 号政府公报，2009 年 7 月 14 日。

⁹ 虽然它对一起兼并超市案件作出了裁决，但该裁决被法院撤销。不过，委员会再次作出了相同的裁决。

B. 保护竞争委员会的机构组成

36. 根据《保护竞争法》(塞尔维亚共和国第 51/09 号政府公报)第 23 条第 2 款, 保护竞争委员会主席由塞尔维亚共和国国民大会选出。理事会成员职位没有明确要求。还有一项不同于原先法律的重大变动是, 理事会成员由专业协会和企业协会提名。

37. 委员会成员任期五年, 除非出于人力不可抗拒的原因, 否则不得撤职。委员会主席和两名理事会成员为全职。其他理事会成员为兼职, 他们可继续开展学术或培训工作的, 但不能从事任何其他有报酬的活动, 也不得加入政党。

38. 根据新的《保护竞争法》, 保护竞争委员会现由三个机构组成, 即委员会理事会(以下称“理事会”)、委员会主席和委员会技术处(以下称“技术处”)。根据第 22 条第 1、第 2 和第 3 款, 由委员会主席和四名成员组成的理事会作出一切裁决, 并就委员会职权范围内的问题采取行动, 除非该法和委员会章程另有规定。

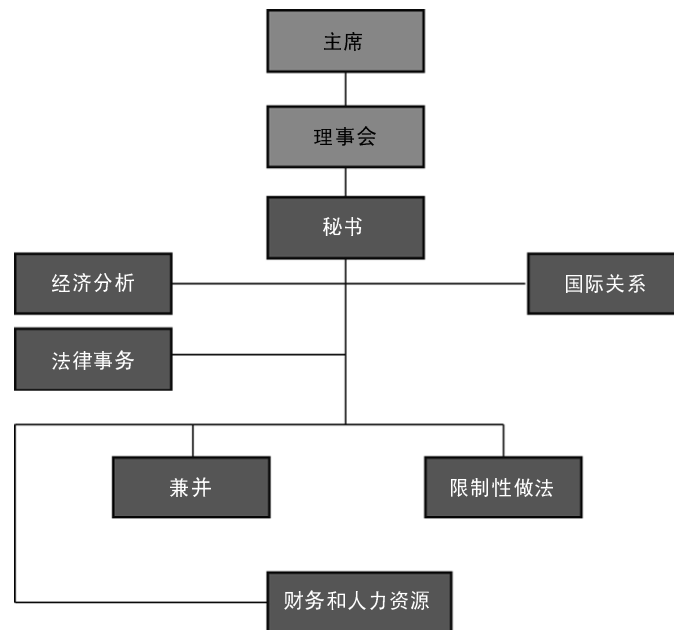
39. 作为最终裁决机构的理事会与报告员和授权官员(负责调查的主要人员)之间的责任分工是为了使调查小组免遭裁决机构的干扰, 确保调查与裁决分离, 广泛认为这对确保法治十分重要。

40. 图 1 是保护竞争委员会的结构图。有两个业务部门——兼并和反竞争做法, 两个咨询部门——经济和法律事务。还有一个国际关系部门及两个支助部门——财务和人力资源。

C. 保护竞争委员会的职能

41. 根据《保护竞争法》第 21 条的规定, 保护竞争委员会的职能可分为: (a) 执行竞争法; (b) 监督市场; (c) 向政府提出竞争规则方面的咨询; (d) 宣传; 以及(e) 国际合作。

图 1
保护竞争委员会结构图



D. 保护竞争委员会的调查权力

42. 保护竞争委员会的一般调查权力包括采取一切行动，为就所调查案件提出真实而完整的推理提供必要证据。第 41 条第 1 款列举的例子如下：接受当事方和证人的陈述；听取专家意见；收集数据、文件和其他材料；进行检查和暂时剥夺财产。

43. 关于调查案件所用的具体法律手段，第 41 条第 1 款规定，程序当事方必须提交或提供书面、电子或任何其他形式的有关信息以供检查。这项义务涉及文件、信息资料和可能有待在程序中加以证

明的其他材料。检查场地被认为还是比较严重的干预。这需要保护竞争委员会主席发布一项决定(第 41 条第 3 款),关于提交信息的决定则由主持程序的授权官员通过(第 38 条第 7 款)。《保护竞争法》仿照第 1/2003 号条例,赋予该主管机构对私人场所进行检查的权利。迄今为止,尚未进行过突击检查(凌晨突袭),保护竞争委员会需要更多资源和培训来开展这类检查。

E. 反竞争做法案件的程序方面

1. 启动正式程序

44. 《保护竞争法》规定,任何人,凡向保护竞争委员会提供信息或采取其他方式,主动为调查可能的违法行为采取行动的,均应在 15 天内获悉他们所发起的动的结果(第 35 条第 4 款)。他们还有权了解程序的进展情况(第 43 条第 3 款)。其他第三方如能证明其对监测程序的关注具有合法性,也将被赋予同样的权利。

2. 辩护权

45. 新法律大大改善了辩护权,使之接近欧盟竞争法的标准。在依据职权提起的程序的阶段,以不同方式对程序所涉当事方的合法利益予以保护(第 33 条第 1 款)。关于启动程序的决定案文在塞尔维亚共和国政府公报中予以了公布(第 40 条第 1 款),因此所有有关企业均可查到。第 54 条给予检查场地情况下的特别保护。

3. 第三方权利

46. 第三方在《保护竞争法》中的地位较低,因为根据第 33 条第 2 款,它们并不被认为是程序的当事方。其职能限于监测保护竞争委员会采取的行动。为此目的,第三方被赋予了某些知情权。个人通过向保护竞争委员会提供信息或其他方式,为调查可能的违法行为

采取措施的，应在 15 天内向其通报这些措施的结果(第 35 条第 4 款)。此外，他们还有权了解程序的进展情况(第 43 条第 3 款)。

4. 兼并申报

47. 根据《保护竞争法》第 61 条，企业聚集，如属于下列情况的，则必须向委员会申报：

- (a) 所有相关企业上一年在全球市场上的合并总营业额超过 1 亿欧元，其中至少有一个参与聚集的当事方在塞尔维亚共和国市场上创造的收入超过 1,000 万欧元；
- (b) 参与聚集的至少两个当事方上一年在塞尔维亚共和国市场上的合并总营业额超过 2,000 万欧元，并且至少有两个参与聚集的当事方同一时期在塞尔维亚共和国市场上创造的收入各超过 100 万欧元。

48. 门槛比原先法律的规定有所提高，但仍然被认为较低。必须在订立协议或合同后 15 天内向保护竞争委员会申报(第 63 条)。对于复杂兼并的分析，一个月的期限通常不够，因此《保护竞争法》规定了按委员会主席的决定启动的第二个阶段(第 62 条)。

49. 简要程序中的申报费为 200 万第纳尔(25,000 美元)，调查程序为 400 万第纳尔(50,000 美元)。大约 95%的申报都是简要程序。考虑到塞尔维亚的收入水平，所支付的这些费用显然在欧洲最高之列。

50. 如果各当事方的市场营业总额达到或超过塞尔维亚相关市场的 40%，或者有证据表明聚集不符合审批条件，或者并非根据《竞争保护法》批准，则可依照职权对集中进行调查。

51. 根据第 66 条第 1 和第 2 款，申请人可以提出特殊条件，即现在所称的补救。如果保护竞争委员会认为为解决聚集造成的反竞争

问题而作出的承诺是充分的，则将以申请人履行承诺为条件批准聚集，并将监测承诺的履行情况。

5. 保护竞争委员会活动概述

52. 2007 年至 2010 年期间，保护竞争委员会平均每年处理大约 110 起兼并案件。2008 年作出的裁决数量最多，为 133 项，因为这一年实行了大量私有化(40 至 45 起案件)。约有 70%的案件涉及外国公司。自颁布新的《保护竞争法》——该法提高了门槛——以来，申报数量有所降低。该法于 2010 年 11 月生效。

53. 2007 至 2009 年，每年平均就 14 起反竞争做法案件作出裁决，包括 4 起滥用支配地位案件和 3 起卡特尔案件，其余的案件涉及单独豁免。单独豁免数量较多是由原先法律规定的申报协议义务所造成的。考虑到其专业人员人数，保护竞争委员会处理的案件数量是很多的。

6. 制裁和补救

54. 根据新法律，保护竞争委员会有权宣布制裁，这属于第 21 条第 2 款和第 59 条含义范围内的行政措施。第 68 条和第 70 条规定了罚款和定期缴纳罚金。罚款的直接目的是惩罚企业的违法行为，并防止重犯，但它也是对其他企业的一种普遍威慑。因此，可在不违反一罪不二审原则的情况下，同时对一种违法行为实行上述两种制裁。

7. 对违反实质性规则的制裁

55. 第 68 条第 1 款规定了作为一项竞争保护措施而实行的“惩罚性制裁”的主要因素。对实施下列行为的企业，应当处以根据第 7 条计算的最高达年营业总额 10%的罚款：(a) 滥用支配地位(第 16 条)；(b) 订立反竞争协议(第 59 条和第 67 条)；(c) 不遵守旨在消除

违反竞争行为的措施或分散措施，或者不遵守为阻止集中而作出的裁决。

56. 规定了对不遵守临时措施(第 56 条)和不申报企业聚集(第 61 条)的程序性处罚。第 68 条第 3 款确立了处以罚款和收取罚款的时限(1 年)，这对竞争案件来说比较短。

57. 塞尔维亚政府发布了一项条例，其中规定了确定和支付罚款的方法，以及其他制裁措施。这些标准涉及在调查之前终止有关做法或行为及其影响的问题，以及与主管部门的合作程度。

8. 宽大处理

58. 第 69 条规定了保护竞争委员会可对在案件调查中给予合作的反竞争协议当事方采取的宽大处理措施。根据第 1 款，最先揭露存在这种协议或提供证据、使保护竞争委员会得以就违反第 10 条第 1 款的行为作出裁决的当事方可免于惩罚性制裁，即免于第 68 条第 1 款第 2 项规定的罚款。免除的条件是，在提供证据时，保护竞争委员会尚未得到关于存在反竞争协议的信息，或者虽得到了信息，却没有发布启动程序的决定所需的足够证据。

59. 不符合免除惩罚性制裁条件的反竞争协议当事方如果在程序期间提供了证据，使保护竞争委员会得以结束程序或作出裁决，可根据第 3 款，减少否则将对其处以的罚款数额。

9. 对违反程序性规则的处罚

60. 根据第 70 条，企业违反保护竞争委员会的程序性命令或未根据《保护竞争法》第 57 条遵守这些命令的，可处以每天 500 至 5,000 欧元罚款。

61. 通过对处以罚款和收取罚款的区分，《保护竞争法》承认，第 70 条规定的程序必然分为两个阶段。在第一个阶段，保护竞争委员

会确定对不遵守程序性义务的企业应当每天处以的罚款数额。只有在违反有关程序性规则的行为终止后，保护竞争委员会才能指出要收取的确定罚款数额。

10. 关于罚款和定期缴纳罚金共同规则

62. 罚款和定期缴纳的罚金必须纳入塞尔维亚共和国的预算(第 3 款)，如果罚款额减少或罚款所依据的裁决被撤销，则应予以部分或全部返还(第 4 款)。不过，利息和其他费用应从保护竞争委员会的资金中返还(第 5 款)。决定对企业协会采取措施的，协会所有成员负连带责任，如果协会无法缴纳罚款(例如协会没有自有资金)，则其成员可能负连带或单独责任(第 6 款)。罚款由税务主管部门执行(第 7 款)。

11. 行为和结构措施

63. 根据第 59 条第 1 款，保护竞争委员会可以颁布行为措施。但《保护竞争法》赋予保护竞争委员会一项更有力的工具——使塞尔维亚的授权向欧盟委员会的授权看齐，向欧盟较先进的竞争主管机构看齐——即采取结构措施的权力。

12. 反竞争做法的刑事定罪

64. 《刑法》第 232 条将滥用垄断地位的行为定为犯罪。该法规定了对滥用支配地位的处罚，但没有直接规定对核心卡特尔和操纵投标行为的处罚。这在以前的中央计划经济体通过的第一代竞争法中，是一个常见的现象。但如果企业间的协议被认为是“对其他公司、消费者或服务对象造成有害影响”的“垄断协议”，则对上述条款的解释可以延及核心卡特尔。该法由检察院执行，通常只在法院确认保护竞争委员会的裁决后才能执行。已经通告了第一起案件，涉及滥用牛奶市场支配地位的问题。

13. 保护竞争委员会的预算和资源

65. 迄今为止，保护竞争委员会的资源仅依赖于所缴纳的兼并费。但这种形式的供资被认为无法维持委员会的可持续性，因为它需要扩大员工，而且兼并费可能要降低。

66. 保护竞争委员会现有 10 位律师和 7 位经济学家在业务部门以及法律和经济部门工作，这一数字无论是与邻国(如克罗地亚为两倍)还是欧盟的竞争主管机构相比，都非常低。委员会理事会有 5 名成员，包括主席。主席和两名理事会成员是全职。这是塞尔维亚执法的最大瓶颈之一。政府已经认识到这一问题，并承诺根据欧盟安排增加该委员会的资源。

67. 保护竞争委员会 2010 年的预算约为 130 万欧元，完全由兼并费供资。普遍认为保护竞争委员会需要支付高于公务员薪资水平的报酬，以吸引高素质的、能够在个案工作中或法庭上与大公司雇用的专业人员交锋的律师和经济学家。但该机构的供资必须稳定、可以预见并且足以履行其职能。

14. 保护竞争委员会竞争案例的司法与判决

68. 根据原先的法律，司法控制权由塞尔维亚最高法院行使。司法复审严重限制了竞争法的执行。委员会曾在 13 起案件中败诉。在有些案件中，委员会纠正了程序，并作出了类似裁决，在另几起案件中，委员会撤消了程序。最高法院总是依据程序性问题来撤销案件。委员会在法庭上败诉，其中有些原因与理事会和委员会之间的权限分配不明确有关。另一些原因是与无法缺乏查阅理事会的会议记录以及委员会的裁决没有提及当事方提交的所有文件有关。但最常见的批评是案件不够明确。

69. 根据新法律，由行政法院对保护竞争委员会的裁决进行复审。这是在塞尔维亚实行司法改革后设立的一个新法院。它于 2010 年 1

月开始运作，由 38 名法官组成。但大量的案件已经令其应接不暇。最高法院移交的案件有 17,000 起，每月提起的案件有 1,000 起。考虑到案件数量和将案件分配给法官的方式(抽签决定)，该法院并不打算雇用专门处理竞争事项的法官。委员会在行政法院赢得了一起与多瑙食品公司(Danube Foods)之间事关滥用竞争地位的重大案件，以及一起与兽医协会有关的协调做法案件。行政法院维持了委员会作出的四项不太重要的裁决。可就法律问题向塞尔维亚最高上诉法院提起上诉。

F. 与立法和行政部门的关系

1. 立法部门

70. 保护竞争委员会与议会的关系极其重要，因为后者是每五年对委员会理事会进行一次任命的立法机关。《保护竞争法》第 20 条规定，保护竞争委员会“在业务上对塞尔维亚共和国国民大会负责”。它必须在每年的 2 月底提交年度报告。

71. 但是，没有条款要求议会在起草可能影响到竞争政策的新法律时，像在其他管辖范围那样，与保护竞争委员会协商。

2. 行政部门

72. 保护竞争委员会独立于政府，但它必须在每年 11 月之前提交财务计划供政府批准。

73. 贸易部负责政府的一般竞争政策，并大力参与新竞争法的起草工作。贸易部还负责市场监管和干预，特别是在基本食品方面。

74. 虽然法律并未明确赋予保护竞争委员会向政府提出建议的权利，但第 21 条第 8 款赋予保护竞争委员会就竞争政策的执行发表意见的职能，并假定可就任何公共或管理决定提出这些意见。《保护

竞争法》第 49 条规定了保护竞争委员会请求其他国家主管机构和组织提供信息的权利，另一方面也规定了后者积极回应这些请求的义务。

四. 塞尔维亚的部门监管和执行情况

A. 体制框架

75. 与部门(特别是电信和能源部门)监管机构的关系非常有限，各机构之间没有移交过任何案件。电信监管机构打算今后在对电信市场的分析方面与保护竞争委员会进行协调。但保护竞争委员会与塞尔维亚国家银行和能源署签订了合作备忘录，并在 2011 年初与电信局签订了合作备忘录。迄今为止，保护竞争委员会在一些案件的调查中，与监管机构官员建立了良好的合作关系。但保护竞争委员会需要与反腐败机构和采购机构开展更密切的合作，以防止许多部门，包括卫生、运输和建筑部门采购中的操纵投标和腐败行为。审计法院也可在对这类行为的审计中发挥重要作用。

B. 能源监管

1. 电力

76. 电力市场的特点是，为了发电和配电以及向塞尔维亚上网电价用户供电而成立的国有塞尔维亚电力公司(EPS)拥有支配地位。EPS 母公司拥有 11 家子公司，并全部为有限责任公司，包括 5 个发电公司、5 个区域分配系统运营公司和 1 个煤炭开采公司。

77. 电力部门还有一个独立的监管机构，即国有“塞尔维亚输电系统和市场运营公司”(EMS)，负责高压电输送和系统运营活动，也是一个市场参与者。与邻国之间还有许多条(8 条)中继馈线。

78. 塞尔维亚共和国能源署负责电力、天然气以及石油管道和中央供暖系统管道的监管工作。这项工作包括确定定价方法；就网络能源价格、运输价格以及针对上网电价用户的电力和天然气价格提出意见(这些价格有待政府批准)；颁发营业执照；批准电网代码和市场代码；监测市场；就针对接入或使用系统的请求遭拒而提出的申诉作出裁决。

2. 天然气

79. 天然气市场由一个进口商兼主要供应商支配。最大的天然气运输和分配网络归一家国有公司，即塞尔维亚天然气公司所有，该公司集批发商、运输商、分销商和零售商于一身。国家东南部的天然气由 Yugorozgas 公司供应，该公司系俄罗斯天然气公司(50%)、塞尔维亚天然气公司(25%)和 Centrex ME Energy 公司(25%)联合拥有，也集批发商、运输商、分销商和零售商于一身。

80. 到 2015 年，随着对塞尔维亚有约束力的《能源共同体条约》的批准，塞尔维亚天然气市场将对家庭用户全面实行自由化。为了加强竞争和能源保障，最好实现天然气供应来源和途径的多样化，扩大与其他主要供应商的互联。

3. 电信

81. 由于最近的自由化进程，固定网络和相关服务的竞争尚处于初级阶段。由国家控股的塞尔维亚电信公司在固定电话市场上占支配地位(80%)。固定电话费的价格低于平均发电成本。例如，本地电话的最低收费为 0.5 分欧元，土耳其则为 3.7 分。过去三年的标准家用电话费率大幅提高，但仍是增强群呼中最低的。商业电话费也是如此。

82. 有 70 家有线电视运营商，但它们拥有区域垄断权，其中塞尔维亚宽带公司(SBB)是贝尔格兰德最大的公司。有线电视的普及率仍然很低(15%)。

83. 电信市场由塞尔维亚电信管理局监管，这是一个拥有大约 100 名员工的独立机构。所实行的监管条例仿效 2003 年的欧盟一揽子计划，但正在努力更新监管框架。到目前为止，只对两个市场上的价格进行监管：国内固定电话和有线电视服务。移动运营商显然还在另一个市场占有垄断地位，即终端电话市场，它在大多数欧盟市场受到管制。监管执行力度仍然很弱。目前可处以的最高罚款是 200 万美元。现在有五起案件正在上诉。

C. 其他部门

1. 金融市场

84. 塞尔维亚银行系统的聚集率是欧洲最低的。有 27 家银行在塞尔维亚中央银行注册。从总资产来看，四大银行占市场份额的 40%。赫芬达尔-赫希曼指数为 637。

85. 大部分银行部门现都实现了充分私有化，但国家仍在一些商业银行中占少数份额，并控制着第二大银行。较大的银行集团由来自奥地利、法国、德国、希腊、意大利和斯洛文尼亚的外国银行公司控制。

86. 塞尔维亚中央银行的近期稳定报告认为，金融系统状况良好，平均资本充足率在 8%以上，并建立了存款保险制度。金融部门经受住了 2007 至 2009 年全球金融危机的影响。

五. 塞尔维亚竞争政策制度的其他方面：成就和制约

A. 采购程序

87. 公共采购约占欧盟国家国内生产总值的 16.7%，有些巴尔干半岛国家的这一比额较大，并包括国家控股的所有企业。一些国家的经验表明，提高公共采购的效率和竞争力可以节约 20-30%的公共开支。世界银行 2002 年的评估表明，有些问题似乎仍然存在：缺乏对采购官员的培训；采购程序中普遍存在腐败行为；缺乏中央和地方层面的审计职能。

88. 《公共采购法》尚未与欧盟立法实现一致，该法中有大量的除外情形，并且没有规定明确的采购和拍卖程序。上文提到的世界银行报告指出了其中一些弱点，例如在选择限制性拍卖方面赋予采购机构的回旋余地太大；开标程序超出了它们的职能范围；评标标准缺乏透明度等。投标程序和文件的标准化以及透明度对于加强公共采购竞争十分重要。

89. 此外，《公共采购法》还应规定，如有操纵投标方面的证据，应向保护竞争委员会通报实际情况，并提供一切证明文件。这一过程应尽量保密，而且，为保护调查工作起见，不得向当事方告知具体原因。

90. 《公共采购法》不包含防止串通的其他规定，例如防止集团在市场上结成卡特尔的规定，或防止在与预先选定的候选人谈判期间串通的规定。

91. 另一个重要因素是禁止提交标书后的谈判，即使是在谈判程序或竞争性对话程序等采购模式中。

B. 卫生部门的采购

92. 塞尔维亚建立了国家全民保险制度。有些药品和保健产品由国家按不同比例出资。对于在药店购买的药品，国家出资部分由国家保健协会直接报销。该协会目前在报销方面有些拖延，但医院和其他保健实体对制药公司的付款也存在大量拖延现象。

93. 国家保健协会已经发现了以组成集团或定价方式操纵投标的证据，但它仍然进行了拍卖。法律不要求公共采购机构向保护竞争委员会报告操纵投标行为。还有一些情况是，公司瓜分了医院市场，但并没有监测采购程序的机制。也没有可以用来监测价格和查明可能的串通行为的拍卖结果中央数据库。

六. 国际合作与能力建设

A. 援助塞尔维亚保护竞争委员会

94. “援助保护竞争委员会”是一个由欧盟委员会供资、由欧洲重建机构管理的项目，该项目为期 36 个月，于 2008 年至 2010 年实施。

95. 政府正在欧盟委员会支持下，制定向保护竞争委员会提供技术援助的第二个项目，该项目将在 2011 年年底开始实施，为期两年。另外，还与德国政府合作实施了一个临时技术援助项目，主要是提供突击检查方面的培训。

B. 国际合作

96. 保护竞争委员会是国际竞争网络成员，通过提供有关塞尔维亚竞争政策的文件，开展不同领域的合作。该委员会还获得了经济合

作与发展组织(经合组织)的技术援助，并向经合组织设在布达佩斯的区域培训中心派出了一些工作人员。委员会就竞争法和竞争政策问题与贸发会议秘书处合作。

97. 保护竞争委员会与奥地利、德国、日本等国的国家竞争主管机构保持定期的双边联系，并接受其技术援助。

七. 调查结果和政策建议

A. 竞争法及其执行

98. 第一组建议与加强保护竞争委员会的能力和效率有关。在竞争法及其执行方面，最重要的措施是加强保护竞争委员会，使其能够充分执法。首要优先事项是建立可持续和可预测的供资来源。然后，应当加强其人力资本基础，使保护竞争委员会能够拥有高级经济知识，并扩大保护竞争委员会在法律和经济方面的业务能力。保护竞争委员会在今后一些年里仍然需要技术援助来继续改善已经开展的良好工作。

建议 1: 为保护竞争委员会提供可预测、稳定和充足的财政资源。

建议对象: 保护竞争委员会、立法机关、政府

第一政策选择: 政府应确定对保护竞争委员会的年度预算拨款，资金拨付方式应与任何其他政府部门相同。

第二政策选择: 颁布立法，使保护竞争委员会能够分享监管机构从被监管公司收取的金额。

建议 2: 为保护竞争委员会提供高素质的律师和**经济学家**：他们至少应拥有履行《保护竞争法》规定的职责所需的最低资格。设立首

席经济学家职位，并雇用兼并管制方面的 4 名经济学家和 2 名 IT 专家，协助检索清晨突击检查所获得的数字证据。

建议对象：保护竞争委员会和政府。

建议 3：编写基本法律文件范本，并详细制定执行《保护竞争法》的程序指南。

建议对象：保护竞争委员会。

建议 4：筹备并发起反对操纵投标行为的运动，对一些案件进行调查，并培训卫生部门和制定重要采购方案的其他部门的工作人员。

建议对象：保护竞争委员会、国家采购局和政府。

建议 5：培训保护竞争委员会工作人员，掌握凌晨突袭工具。

建议对象：保护竞争委员会。

建议 6：继续为保护竞争委员会提供技术援助。

建议对象：保护竞争委员会。

建议 7：培训行政法院法官。

建议对象：政府、行政法院。

建议 8：建立保护消费者和禁止不正当竞争的体制能力。

建议对象：政府、保护竞争委员会。

第一政策选择：将保护竞争委员会执行《竞争法》及《保护消费者和反不正当竞争法》的工作结合起来。

第二政策选择：加强贸易和服务部下的消费者保护司。

建议 9：加强保护竞争委员会与部门监管机构之间的合作，重点是竞争政策。

建议对象：保护竞争委员会、部门监管机构、政府、立法者。

建议 10：进一步实现塞尔维亚竞争法与欧盟法律之间的一致性。

具体来说，如果保护竞争委员会的裁决在上诉中被撤销的话，免除保护竞争委员会从其资源中返还罚款利息和其他费用的义务。

建议对象：保护竞争委员会、政府、立法者。

B. 监管问题和竞争政策

建议 11：在政府结构内建立高级别的竞争政策机构。

建议 12：倡导在私有化期间纳入竞争政策方面的考虑，尤其是在电信部门。

建议 13：重组公共企业，以提高效率，并为特别是电力部门今后的私有化做准备。

建议对象：政府、能源部长。

建议 14：促进基础设施(网络)行业的竞争，以降低成本，提高竞争力。

建议对象：政府、负责基础设施的各部委、立法者。

建议 15：加强中央政府和各级地方政府禁止采购中操纵投标行为的政策。

建议对象：政府、国家采购署、市政当局。

建议 16：协调竞争、采购和反腐败部门的行动，降低国家采购成本，改善法治。

建议对象：保护竞争委员会、国家采购局、反腐败署。

建议 17：取消国内采购优惠措施。

建议对象：政府、立法者。

C. 其他体制问题

建议 18: 在设计经济政策时，对竞争政策给予同等地位。

建议对象: 政府、保护竞争委员会。

建议 19: 加强国家援助政策的执行。

建议对象: 政府(财政部)。

建议 20: 继续在经济行为体、消费者和政府官员中宣传竞争政策的好处。

建议对象: 保护竞争委员会。

建议 21: 在法学院和经济学系开办研究生一级的工业组织以及竞争法和经济学课程。

建议对象: 司法部、教育部、私立大学。