

Distr.: General
10 August 2016
Arabic
Original: Spanish

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة

الدورة الخامسة عشرة

٢١-١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦

البند ٣ (أ) من جدول الأعمال المؤقت

استعراض النظراء الطوعي: جمهورية أوروغواي الشرقية

لمحة عامة*

مسودة أولى

* تصدر هذه الوثيقة بدون تحرير رسمي. والآراء المعرب عنها في هذا التقرير هي آراء المؤلفين ولا تعبر بالضرورة عن آراء أمانة الأمم المتحدة.

GE.16-13846(A)



الرجاء إعادة الاستعمال



* 1 6 1 3 8 4 6 *

مختصرات

برنامج سياسات المنافسة وحماية المستهلك لمنطقة أمريكا اللاتينية	كومبال
السوق الجنوبية المشتركة	ميركوسور
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	الأونكتاد

المحتويات

الصفحة		
٤	.....	أولاً - مقدمات تشريع المنافسة
٤	.....	ألف - القانون ١٨-١٥٩
٥	.....	ثانياً - جوانب المضمون
٥	.....	ألف - الغرض
٥	.....	باء - نطاق التطبيق والاستثناءات
٦	.....	جيم - الممارسات المحظورة
٦	.....	١ - تصنيف التصرفات
٧	.....	٢ - تحليل الممارسات
٨	.....	٣ - استغلال مركز القوة السوقية المهيمن
٨	.....	٤ - السوق المعنية
٩	.....	دال - التركزات الاقتصادية
١٠	.....	١ - الإجراء
١٠	.....	٢ - تحليل معمق
١١	.....	هاء - سبل الانتصاف والجزاءات
١٢	.....	١ - برنامج التساهل
١٣	.....	ثالثاً - الجوانب المؤسسية
١٤	.....	رابعاً - الجوانب الإجرائية
١٤	.....	ألف - إجراء التحقيق
١٤	.....	١ - مرحلة البدء
١٥	.....	٢ - سير الإجراء
١٧	.....	باء - الإجراء التشاوري
١٧	.....	جيم - المراجعة القضائية
١٨	.....	خامساً - تطبيق قانون المنافسة
١٨	.....	ألف - حماية المنافسة
١٩	.....	باء - التركزات
١٩	.....	جيم - الدعوة إلى المنافسة
١٩	.....	١ - الصلاحيات القانونية
٢٠	.....	٢ - الأنشطة
٢١	.....	سادساً - القطاعات المنظمة
٢٢	.....	سابعاً - التعاون الدولي
٢٣	.....	ثامناً - التوصيات

أولاً - مقدمات تشريع المنافسة

- ١- يتضمن دستور أوروغواي السياسي قاعدتين تبيّنان مبادئ المنافسة وتؤسسان لاقتصاد السوق. وتكرّس المادة ٣٦ منه حرية الصناعة والتجارة. وتبسط المادة ٥٠ سيطرة الدولة على المؤسسات التجارية أو الصناعية الاحتكارية.
- ٢- ولفترة طويلة من الزمن، لم تكن تقابل هاتين القاعدتين نصوص تشريعية توفر حماية كافية لمبادئ المنافسة في البلد. ويتمثل أول هذه النصوص في القانون ١٧-٢٤٣ المؤرخ ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٠ الذي وضع أولى قواعد المنافسة في أوروغواي. وتألّف القانون من ثلاث مواد حدّدت نطاق التطبيق ووضعت قائمة بالممارسات المحظورة وأتاحت إمكانية حل المنازعات عن طريق التحكيم.
- ٣- وبعد ذلك، استُكملت هاتان القاعدتان بقانون الميزانية ١٧,٢٩٦ المؤرخ ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠١ وبالمرسوم رقم ٠٠١/٨٦ المؤرخ ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠١. وجعل هذا النظام من المديرية العامة للتجارة التابعة لوزارة الاقتصاد والمالية سلطة التطبيق التي من صلاحياتها التحقيق في الممارسات المحظورة والمجازاة عليها والإفتاء في مسائل المنافسة.
- ٤- ووفقاً لبعض الخبراء، لم يكن للقانون الأول سوى أثر ضعيف لأن القواعد لم تكن كاملة ولأن شروط تحديد الجزاءات كانت صارمة جداً^(١). ودُكر أيضاً أن نظام قوانين المنافسة لم يحقق أي نتيجة لأن السلطة ليست مستقلة ولا تملك الموارد اللازمة ولأن ثقافة المنافسة لا تزال في طور النشوء. ولهذا الأسباب، كانت الحالات المعروفة لدى جهاز التطبيق قليلة أثناء فترة سريانه^(٢).

ألف - القانون ١٨-١٥٩

- ٥- في الفترة التشريعية من عام ٢٠٠٠ إلى عام ٢٠٠٥، قُدم مشروع قانون أول. بيد أنه، بعد انتهاء الفترة التشريعية، لم يحظ بموافقة مجلس الشيوخ مع أن مجلس النواب كاد يوافق عليه^(٣).
- ٦- وخلال الفترة التشريعية التالية، طُرح مشروع قانون جديد. وبعد عامين من التحليل والمناقشة، صدر في ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٧ القانون رقم ١٨-١٥٩ المتعلق بتشجيع المنافسة

(١) Milnitsky, Sergio. La Promoción y la Defensa de la Competencia. En Bergara, Mario. Las Nuevas Reglas de Juego en Uruguay. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay, noviembre del 2015, pág. 251

(٢) Martínez Blanco, Camilo. Manual Básico de Derecho de la Competencia. Comentario Exegético de la Ley de Promoción y Defensa de la Competencia. Ley N° 18.159 de 20/07/2007. Decreto Reglamentario N° 404/007 de 29/10/2007. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, noviembre del 2007, pág. 42

(٣) Martínez Blanco, *op.cit.*, pág. 41

وحمايتها^(٤). وفي وقت إصداره، "تمثلت أولوية التشريع الجديد في التحقيق في التصرفات المخلة بالمنافسة، أكثر مما تمثلت في تحليل التركزات الاقتصادية"^(٥).

٧- وهذا القانون أفضل من سابقه لأنه أنشأ مجموعة من القواعد أكثر اتساقاً. وهو يتضمن العناصر الأساسية في أي تشريع يتعلق بالمنافسة بالإضافة إلى نقاط تحسين أخرى ستوضّح لاحقاً.

٨- والقانون مقسّم إلى أربعة فصول: أحكام عامة؛ وإجراءات التحقيق والمجازاة على الممارسات المحظورة؛ وجهاز التطبيق؛ وأحكام ختامية. وفي الفروع التالية، سيتم تحليل الإطار التنظيمي القائم وكذلك تطبيقه من قِبَل الهيئات ذات الاختصاص.

ثانياً- جوانب المضمون

ألف- الغرض

٩- تتخذ معظم التشريعات عادةً موقفين من الهدف من قوانين المنافسة؛ فمنها ما يسعى، من ناحية، إلى تحقيق رفاه المستهلك، ومنها ما يرمي، من ناحية أخرى، إلى تعزيز الكفاءة الاقتصادية^(٦).

١٠- وفي أوروغواي، يؤيد التشريع الموقف الذي يحمي رفاه المستهلك باعتباره قيمة أساسية. ويأتي ذكر الكفاءة الاقتصادية، إلى جانب الحرية والمساواة في فرص الولوج إلى السوق، باعتبارها وسائل لتحقيق تلك الغاية، لا باعتبارها غاية في حد ذاتها.

باء- نطاق التطبيق والاستثناءات

١١- يبيّن القانون ١٨-١٥٩ الأنشطة التي "ستنظمها مبادئ وقواعد المنافسة الحرة". وفي البداية، تنص المادة ٢ على أن القانون يسري على جميع الأنشطة الاقتصادية.

١٢- وتنص المادة ٣ منه على أنه سيسري على أي شخص طبيعي أو اعتباري يقوم بأي نشاط اقتصادي بغض النظر عما إذا كانت الأنشطة تنقذ لأغراض الربح أم لا. وفيما يتعلق بالمجال الجغرافي، ينص القانون على أن أي نشاط اقتصادي ينقذ داخل إقليم أوروغواي أو خارجه يخضع للقانون إذا تولدت عنه آثار كاملة أو جزئية في البلد. وبالتالي، ينشئ التشريع،

(٤) Milnitsky, *op.cit.*, pág 251

(٥) Entrevista a Mario Bergara, Presidente del Banco Central del Uruguay. Montevideo, 17 de diciembre del 2015

(٦) الأونكتاد، القانون النموذجي بشأن المنافسة، TD/RBP/CONF.5/7/Rev.3. جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، ص. ١٦ و ١٧. متاح على الموقع التالي: <http://unctad.org/es/Docs/trbpcnf5d7.sp.pdf>

وفقاً لأفضل الممارسات الدولية، إطاراً واسعاً لتطبيقه يشمل جميع الأنشطة الاقتصادية التي تؤثر في البلد.

١٣- وفيما يخص الاستثناءات والإعفاءات، لا يشير القانون إليها بصورة حصرية وإنما بواسطة صياغة عامة. فالمادة ٢ تنص على أن القانون ينطبق على جميع الأنشطة الاقتصادية باستثناء "القيود التي ينص عليها القانون لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة". أما الفقرة الأخيرة من المادة المذكورة فتشير إلى أن "ممارسة حق أو إمكانية أو صلاحية بمنحها القانون ويعترف بها بصورة استثنائية" لا تُعد تصرفاً مخالفاً بالمنافسة.

١٤- واستخدام مصطلح "قانون" في كلتا الحالتين لا يضع حداً لمناقشة ما إذا كان من الضروري إرساء الاستثناءات والإعفاءات بواسطة قانون رسمي، أو ما إذا كان استخدام المصطلح عاماً ليسري على أي نوع من القواعد. وقد تبنت السلطة الموقف الأول الذي يجبّد التنفيذ العرّضي لتشريع المنافسة^(٧).

جيم- الممارسات المحظورة

١٥- تحظر المادة ٢ من القانون ١٨-١٥٩ جميع التصرفات المخلة بالمنافسة. فهي تنص على ما يلي:

"يُحظر استغلال مركز القوة السوقية المهيمن وكذلك جميع الممارسات أو التصرفات أو التوصيات، الفردية أو المتفق عليها، التي يكون أثرها أو الغرض منها التضييق على المنافسة في السوق ذات الصلة أو الحد منها أو إعاقتها أو تشويهها أو منعها، حالياً أو مستقبلاً."

١- تصنيف التصرفات

١٦- لا تتضمن تشريعات أوروغواي تصنيفاً للتصرفات وإنما تضعها جميعاً في خانة واحدة دون أن تفرّق بين ما يتعلق منها بتصرف أفقي أو رأسي أو باستغلال مركز القوة السوقية المهيمن. كما أنها لا تشير إلى درجة خطورة كل تصرف منها.

١٧- وتحدد المادة ٤ قائمة بالممارسات المحظورة. وثمة من يجادل بالقول إن هذا التعريف التوضيحي له ما يبرره بالنظر إلى استحالة التنبؤ سلفاً بجميع الممارسات التي يمكن أن ترتكبها الشركات، وهو الأمر الذي جعل الاختيار يقع على حماية القاعدة، أمام التعارض بين الضمان

(٧) ومع ذلك، تبّى بعضُ مناصري المذهب المحلي الموقف الثاني. انظر ما ورد آنفاً: Martínez Blanco, *op.cit.*, pág. 68.

القانوني المتمثل في وجود قائمة حصرية وبين كفاءة القاعدة^(٨). غير أنه، فيما يستوجب الجزاء، يُستصوب دائماً أن يُرفع قدر الإمكان من مستوى الضمان القانوني المتاح للخاضعين للإدارة.

١٨- ولا يذكر القانون بعض الممارسات المخلة بالمنافسة التي تحظرها في العادة تشريعات أخرى. كما أن بعض الأنواع الموجب للجزاءات يتيح إدراج مجموعة من التصرفات المختلفة طبيعتها، لها قواعد تحليل متباينة فيما بينها، بل إنه، في بعض الحالات، يشمل ممارسات لا تُعتبر في العادة مخلة بالمنافسة.

١٩- لذلك، يمكن وصف مختلف التصرفات المحظورة وتصنيفها إما عن طريق تعديل القانون أو عن طريق وضع قواعد ثانوية بغرض زيادة إمكانية تنبؤ السلطة بها وتعزيز الضمان القانوني.

٢- تحليل الممارسات

٢٠- بالإضافة إلى ذلك، ينص القانون على وجوب أن تخضع جميع الممارسات المخلة بالمنافسة للتحليل وفقاً لقاعدة المبرر المعقول. وبهذا المعنى، تنص المادة ٢ على ما يلي:

"الأغراض تقييم الممارسات أو التصرفات أو التوصيات المشار إليها في الفقرة أعلاه، يمكن لجهاز التطبيق أن يضع في اعتباره ما إذا كانت مثل هذه الممارسات أو التصرفات أو التوصيات تُنتج زيادة في الكفاءة الاقتصادية يستفيد منها الخاضعون للإدارة والوحدات الاقتصادية والمؤسسات المعنية، وإمكانية تحقيق تلك الزيادة عن طريق بدائل أخرى واستفادة المستهلكين من المنفعة الناجمة عن ذلك. (...)"

٢١- ومن شأن تطبيق هذه القاعدة في جميع الحالات أن يؤدي إلى استثمار موارد السلطة في ما لا ضرورة له، فيكون عليها أن تجمع المعلومات وتبذل مزيداً من الجهد في التحقيق وتحليل الحالات التي، نظراً لجسامتها الجوهرية، يمكن التكهن مسبقاً بأنها مخلة بالمنافسة.

٢٢- ومن سمات التشريع الأخرى سمة تلزم السلطة بتحليل أوجه الكفاءة الممكن تحقيقها في جميع الحالات بغض النظر عما إذا كان طرف من الأطراف يحتج بها أم لا^(٩). ووفقاً للممارسة الدولية، يقع على عاتق السلطة البرهنة على اتباع الممارسة وعلى آثارها المخلة بالمنافسة، وعلى ما تحققه من أوجه كفاءة للشركة موضوع التحقيق، وعلى ما تعود به من منفعة على المستهلك^(١٠).

(٨) Fernández-Lerga Garralda, Carlos. Derecho de la Competencia, Comunidad Europea y España, Ed. Arazandi, Pamplona, 1994, pág. 114

(٩) المادة ٣ من المرسوم رقم ٤٠٤/٠٠٧ المؤرخ ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. نُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٦ تشرين الثاني/أكتوبر ٢٠٠٧.

(١٠) Elbittar, Alexander y Salinger, Michael. White Paper on Vertical Restraints, Centro Regional de Competencia. América Latina, 2013, pág. 52 <http://crca.org/guias-y-estudios/guias/consentraciones>. متاح على هذا الرابط:

٣- استغلال مركز القوة السوقية المهيمن

٢٣- يشمل الحظر العام المنصوص عليه في المادة ٢ من القانون أيضاً استغلال مركز القوة السوقية المهيمن. ويعرّف مركز القوة السوقية المهيمن في المادة ٦ كالتالي: "تكون جهة أو جهات فاعلة متمتعة بمركز القوة السوقية المهيمن عندما يكون بإمكانها التأثير بشكل كبير في متغيرات السوق أياً كان تصرف منافسيها أو مشترييها أو مورديها".

٢٤- وتعرّف الفقرة الثانية من نفس المادة استغلال مركز القوة السوقية المهيمن كالتالي:

"يقع استغلال مركز القوة السوقية المهيمن عندما تتصرف الجهة أو الجهات الفاعلة التي تجدد نفسها في هذا المركز تصرفاً غير قانوني بغرض الحصول على مزايا أو إلحاق الضرر بالغير، الأمر الذي ما كان ليتحقق لولا وجودها في هذا المركز المهيمن".

٢٥- ويتفق التعريفان كلاهما مع التعريفين المستخدميين دولياً لهذين المصطلحين^(١١). ففي معظم التشريعات، يقتزن التعريفان بوصف التصرفات المختلفة. وفي حالة أوروغواي، تتسم بعض الممارسات المبينة في المادة ٤ عادةً باستغلال المركز المهيمن، ومن ثم تنبغي قراءة كلتا المادتين على أن إحداها تكمل الأخرى.

٢٦- وبالإضافة إلى ذلك، تحيل المادة ٦ صراحةً إلى المادة ٢. وعليه، يتعين أيضاً أن تتوفر لهذه الممارسات عناصر الحظر العام الأخرى بما فيها تحليل أوجه الكفاءة والآثار المشجعة للمنافسة.

٤- السوق المعنية

٢٧- تلزم المادة ٥ من القانون بوضع تعريف للسوق بغرض تقييم آثار الممارسة موضوع التحقيق. وينبغي أن يتناول هذا التحليل "وجود منتجات أو خدمات بديلة، فضلاً عن المنطقة الجغرافية التي تغطيها السوق، فيحدد بذلك حيز المنافسة الفعلية المطابق لها".

٢٨- وهكذا يُتبع المبدأ العام الذي بموجبه يكون تعريفُ السوق تحليلاً لقابلية الاستبدال ذا بعدين هما: سوق المنتج والسوق الجغرافية^(١٢).

٢٩- وجاء في المادة نفسها أن "جهاز التطبيق يضع المعايير العامة لتحديد السوق المعنية". وأصدرت السلطة من جانبها قراراً أملت فيه "المعايير العامة التي يُستند إليها في تحديد السوق المعنية"^(١٣).

(١١) القانون النموذجي للأونكتاد، الأنف ذكره.

(١٢) المرجع نفسه، في مادته ٢-أولاً-(ج).

(١٣) Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Ministerio de Economía y Finanzas.

Resolución N° 2/009 de 12 de mayo del 2009. متاح على هذا الرابط: <https://www.mef.gub.uy/>

.innovaportal/file/1246/1/mercado_relevante.pdf

دال - التركزات الاقتصادية

٣٠- ينص القانون على مراقبة التركزات قبل حدوثها. وتصف المادة ٧ الأفعال التي يمكن أن تشكل تركيزاً اقتصادياً كما يلي: "هي العمليات التي تستلزم تغيير هيكل ملكية الشركات المشاركة عن طريق دمج شركات أو اقتناء أسهم أو حصص أو مساهمات في شركات أو عن طريق شراء مرافق تجارية أو صناعية أو مدنية، أو عن طريق شراء كلي أو جزئي لأصول تجارية، وأي نوع آخر من أنواع المعاملات القانونية التي تم نقل الملكية الكلية أو الجزئية لوحدة اقتصادية أو شركات".

٣١- ويتفق هذا التعريف مع التعريف المستخدم في العديد من التشريعات التي تربط بين التركز الاقتصادي وبين شراء كيانات مستقلة عن بعضها البعض أو نقل ملكيتها^(١٤).

٣٢- وتنص هذه المادة على أنه يتعين الإخطار مقدماً بتلك التركزات التي تلبي على الأقل شرطاً من شرطين اثنين هما:

(أ) أن تنتج عن العملية حصة مساهمة تساوي على الأقل ٥٠ في المائة من السوق؛

(ب) أن يعادل رقم الأعمال الإجمالي السنوي الذي تحققه الأطراف مجتمعة، في خلال السنوات الثلاث الأخيرة، مبلغ ٧٥٠ ٠٠٠ ٠٠٠ بيسو أوروغواي (أي زهاء ٧٨ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار بدولارات الولايات المتحدة) أو يزيد عليه.

٣٣- وتوصي أفضل الممارسات الدولية بتعيين حدود دنيا يسهل التحقق منها بالاستناد إلى بيانات موضوعية وقابلة للتحديد الكمي مثل المبيعات أو الأصول. وعلى العكس من ذلك، يوصى بتجنب الحدود الدنيا التي يُستند في تعيينها على معيار قيمي من قبيل حجم المشاركة في السوق^(١٥).

٣٤- ومن المسائل الأخرى ذات الصلة قيمة الحد الأدنى. فمن جهة، يُسعى إلى تفادي إثقال كاهل السلطة بتركزات لن تتولد عنها آثار سلبية تُذكر، فيما ينبغي، من جهة أخرى، تجنب الحدود الدنيا المفرطة الارتفاع لأنها ستؤدي إلى عدم الإخطار بالصفقات التي يمكن أن

(١٤) وفي هذا الصدد، يمكن الاطلاع على التعريف الوارد في المادة ٣ من النظام رقم ٢٠٠٤/١٣٩ الذي وضعه المجلس بتاريخ ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ بشأن مراقبة عمليات التركز بين المشاريع: "النظام المشترك المتعلق بالتركزات" متاح على هذا الرابط: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A126096>.

(١٥) ICN. Merger Working Group. Practicas Recomendables para Procedimientos de Notificación de Concentraciones. Comentarios originales, setiembre del 2002, pág. 4. Disponible en: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc589.pdf>

تكون لها آثار كبيرة على السوق^(١٦). ويبدو أن الحد الأدنى للمبيعات الذي تعينه التشريعات الأوروبية مرتفع بالنسبة لاقتصاد صغير الحجم نسبياً.

١- الإجراءات

٣٥- تنص المادة ٧ على وجوب الإخطار بالتركزات قبل عشرة أيام من حدوثها. ويقع واجب الإخطار على عاتق المسؤولين الإداريين والمديرين وممثلي المشاريع، الذين يتحملون شخصياً المسؤولية عن عدم الإخطار. وتنص المادة ٣٩ من المرسوم رقم ٤٠٤/٠٠٧ (المشار إليه فيما يلي باسم "النظام") والقرار ٠٠٩/٥٠ المؤرخ ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ على إنزال جزاءات بسبب التخلف عن القيام بواجب الإخطار بحدوث تركُّز.

٣٦- وتنص المادة ٤٣ من النظام على أنه يجوز للسلطة، في غضون ثلاثة أيام عمل من تاريخ ذلك الإخطار، أن تطلب الحصول على المعلومات التي لم تتسلمها بعد. كما يجوز لها أن تطلب معلومات إضافية في خلال عشرة أيام عمل. غير أنه لا يجوز طلب معلومات أكثر من مرتين باستثناء حالات معيّنة.

٣٧- وبموجب المادة ٤٢ من النظام، يجوز للجنة أن تختلف مع تعريف السوق الذي يضعه مقدّم الإخطار؛ وفي هذه الحالة، يُمهّل هؤلاء خمسة أيام لتقديم المعلومات الجديدة عن السوق.

٣٨- وتنص المادة ذاتها على أنه، متى استُكمل إجراء الإخطار، يكون للجنة صلاحيات واسعة لطلب معلومات بصفة دورية لمتابعة أوضاع السوق. وهذا الواجب ليس مقيداً في الزمن.

٣٩- ويشترط السجل الوطني للأشخاص الاعتباريين الحصول على موافقة جهاز التطبيق لتسجيل الإجراء نهائياً.

٢- تحليل معمّق

٤٠- يُتوخى من تحليل التركُّزات التحقق ممّا إذا كان يمكن اقتناء منتجها أو ما إذا كان منتجها يعزز مركز قوة لها في السوق، أو ما إذا كان يمكن أن تؤدي الصفقة إلى تقييد المنافسة أو الإخلال بها؛ وفي هذه الحالة، ما إذا كان ينبغي اتخاذ تدبير ما للحؤول دون ذلك^(١٧).

٤١- وفي حالة أوروغواي، تنص المادة ٩ من القانون على أنه لا يُطلب الإذن من اللجنة سوى في "الحالات التي ينطوي فيها إجراء التركيز الاقتصادي على إنشاء احتكار بحكم الواقع".

٤٢- وتنظم المادة ٤٤ من النظام ما يتعلق بزيادة الكفاءة التي قد تنظر فيها السلطة. وتمشياً مع أفضل الممارسات الدولية، تقيّم زيادة الكفاءة فقط في حال نتوجها مباشرة عن التركيز

(١٦) المرجع نفسه، ص ١٥.

(١٧) المركز الإقليمي للمنافسة. أمريكا اللاتينية: Remedios (condicionamientos) para las Concentraciones.

.Principios y Enfoques Generales, 2014, pág.1. Disponible en: <http://www.crcal.org/>

واستحالة تحقُّقها بدونه. وعلاوة على ذلك، "لا يمكن الاحتجاج (وفقاً لهذه المادة) بانخفاضات التكاليف التي تستلزم نقلاً بين جهتين فاعلتين أو أكثر باعتبارها زيادة في الكفاءة، مثل تلك الناجمة عن زيادة القدرة التفاوضية التي تملكها المؤسسة المرترزة نتيجة لعملية التركز".

٤٣- ووفقاً للمادة ٤٥ من النظام، يجوز للجنة أن تقبل التركزات الاحتكارية أو ترفضها. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز لمقدم الطلب في أي وقت أثناء الإجراء أن يقترح تدابير للتخفيف من الآثار المتوقعة على السوق المعنية. وبمجرد أن تُعرض تلك التدابير، يجوز لجهاز التطبيق، في غضون عشرة أيام عمل، أن يبت في الموافقة على التدابير والترخيص لعملية التركز ذات الصلة.

هاء- سبل الانتصاف والجزاءات

٤٤- تهدف الجزاءات المتعلقة بالمنافسة أساساً إلى وضع حد للتصرفات غير المرغوب فيها وإلى الثني عنها في المستقبل^(١٨). وفي بعض الحالات، يمكن السعي بواسطتها إلى العمل مجدداً بشروط المنافسة في السوق^(١٩).

٤٥- وفي أوروغواي، تحدد المادة ١٧ من القانون الجزاءات المعمول بها. وفي حال تبين أنه تم اتباع ممارسة من الممارسات المخلة بالمنافسة، يجوز للسلطة أن تأمر بوقف الممارسة ووقف ما تبقى من آثار ترتبت عليها. وبالإضافة إلى ذلك، قد تُفرض الجزاءات التالية التي يمكن تنفيذها في نفس الوقت معاً:

- الإنذار؛
- الإنذار مع نشر القرار في صحيفتين وطنيتين؛
- تغريم مبلغ يتراوح قدره ما بين ١٠٠ ٠٠٠ بيسو أوروغواي^(٢٠) كحد أدنى و ٢٠ ٠٠٠ ٠٠٠ بيسو أوروغواي^(٢١) كحد أقصى، أو مبلغ يعادل نسبة ١٠ في المائة من رقم الأعمال السنوي الذي يحققه المخالف أو ما يعادل ثلاثة أضعاف قيمة الضرر الناجم عن هذه الممارسة.

٤٦- ويجوز للسلطة أيضاً أن تفرض جزاءات مماثلة على أفراد يعملون في أجهزتها الإدارية والتمثيلية وكذلك على الشركات التي ترفض التعاون أثناء تنفيذ الإجراء.

(١٨) Connor, John M. Effectiveness of Antitrust Sanctions on Modern International Cartels. Purdue University, West Lafayette, Indianápolis, Estados Unidos, junio del 2006, pág. 198. Disponible en: http://www.agecon.purdue.edu/staff/connor/papers/effectiveness_antitrust_sanctions_ghosal.pdf

(١٩) OECD. Remedies and Sanctions for Abuse of Market Dominance. Policy Brief. París, Francia, diciembre del 2008, pág. 1. Disponible en: <http://www.oecd.org/daf/41814852.pdf>

(٢٠) أي ما يعادل ١٠ ٤٠٠ دولار بدولارات الولايات المتحدة.

(٢١) أي ما يعادل ٢ ٠٨٤ ٣٥٦ دولار بدولارات الولايات المتحدة.

- ٤٧ - وعند تقرير الجزاءات، يتعين على السلطة أن تضع المعايير التالية في الحسبان: الضرر الذي تم التسبب به، ومدى مشاركة المسؤولين عنه، والتعمد، والعود إلى ارتكاب الجريمة، والتصرف أثناء التحقيق. ومن اللافت أن القانون لا يضع في الاعتبار جسامة التصرف مع أنه من أهم العوامل التي تؤخذ بعين الاعتبار على الصعيد الدولي.
- ٤٨ - وأخيراً، أضاف النظام أنه يتعين على السلطة أن تملك سجلاً بالشركات والأفراد الخاضعين للجزاءات.

١ - برنامج التساهل

- ٤٩ - تنص التشريعات الوطنية على أنه "يُعتبر ظرفاً مخففاً بشكل خاص الإبلاغ من قِبل أحد الأطراف في الاتفاق أو تقديمه المساعدة في الحصول على الأدلة الكافية لمعاقبة باقي المخالفين"^(٢٢).
- ٥٠ - ولا يجد النظام من هذه المزية إلا في حالات الممارسات التي تتضافر فيها جهود المتنافسين. ويمكن أن يتمثل ذلك في الإعفاء التام من الجزاء. بيد أن هذه المزية لا تحوّل إلا لأول شركة تقدم معلومات شريطة ألا تكون هي البادئة في وضع الاتفاق.
- ٥١ - ووفقاً للمادة ٣٥ من النظام، حالما تسلّم الشركة الوثائق، تنظر اللجنة فيها وتصدر في غضون ٢٠ يوم عمل قرارها بشأن ما إذا كان الاستثناء صائباً. وفي حال ثبت صوابه، تقدّم الشركة بالتفصيل جميع المعلومات المقدمة وفق الشروط المنصوص عليها.
- ٥٢ - وتشجع السلطة في التحقيقات؛ وفي حال صدور قرار بإيقاع جزاءات، تراعي الظروف المخففة وتطبق الاستثناءات المحددة سلفاً، ما لم تكن الشركة قد أخلّت بالالتزام بتقديم المعلومات وما لم تكن قد زورت الأدلة المقدمة أو حرّفتها.
- ٥٣ - ويُغفل بعض الشروط التي تنظم عادةً مثل هذه الإجراءات من قبيل: القواعد السارية في حال كانت المعلومات قد وردت من شخص بصفته الشخصية أو باسم شركة من الشركات، والقواعد التي تضمن تعاون الجهة الفاعلة الاقتصادية أثناء التحقيق والضمانات التي تكفل تخلي الجهة الفاعلة عن الممارسة المخلة بالمنافسة^(٢٣).

(٢٢) المادة ٣٣ من المرسوم رقم ٤٠٤/٠٠٧.

(٢٣) OECD. Fighting Hard-core Cartels: Harm, Effective Sanctions and Leniency Programmes. París, Francia, 2002, págs. 7-10. Disponible en: <http://www.oecd.org/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/1841891.pdf>

ثالثاً- الجوانب المؤسسية

- ٥٤- لجنة تشجيع المنافسة وحماتها عبارة عن جهاز لا مركزي تابع لوزارة الاقتصاد والمالية^(٢٤)، مكلف بتنفيذ الأحكام المنصوص عليها في القانون^(٢٥). وهي خاضعة هرمياً لسلطة الوزير، الذي تقدّم إليه الطعون في قراراتها.
- ٥٥- وقد بدأت السلطة عملها في ١٦ آذار/مارس ٢٠٠٩^(٢٦). وهي تتألف من ثلاثة أعضاء تعينهم السلطة التنفيذية. ومدة ولايتهم ست سنوات، غير أنه يجوز تعيينهم مجدداً. والرئيس هو من يمثل السلطة^(٢٧).
- ٥٦- أما أعضاؤها فهم موظفون بدوام كامل. وهم متفرغون لوظيفتهم ما عدا ما يتعلق بأنشطة التعليم والتحقيق. ويتعيّن أن تكون لدى أعضاء اللجنة الخلفية الشخصية والمهنية والمعرفية في مجال عمل اللجنة وأن يتمتعوا بالاستقلال في الحكم وبالكفاءة الموضوعية والنزاهة في أداء وظيفتهم^(٢٨).
- ٥٧- ويجوز لرئيس الجمهورية، متصرفاً في إطار مجلس الوزراء، أن يقبل موظفي السلطة في الحالات التالية: (أ) الإهمال أو سوء أداء المهام؛ (ب) العجز الطارئ؛ (ج) المقاضاة على جريمة قد تؤدي إلى الحكم بالسجن أو إلى تطبيق عقوبة جنائية؛ (د) ارتكاب أفعال تضر بسمعة السلطة أو مكانتها^(٢٩).
- ٥٨- وتعتمد اللجنة قراراتها كهيئة جماعية بصوتين على الأقل من أصوات أعضائها الثلاثة^(٣٠).
- ٥٩- وتستعين السلطة بفريق من المستشارين لدعمها في أداء مهامها^(٣١). وجميعهم موظفون عموميون بدوام كامل، يعيّنون تحت نظام الخدمة المدنية.

(٢٤) المادة ٢١ من القانون ١٨-١٥٩.

(٢٥) تنص المواد ٩ و ١٠ و ٢٦ من القانون ١٨-١٥٩ والمادة ١٦ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤ على مهام وصلاحيات لجنة تشجيع المنافسة وحماتها.

(٢٦) Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. Memoria del Año 2009, pág. 2. Disponible en: https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1439/1/2010_03_22_memoria_2009.pdf

(٢٧) اللوائح العامة لسير أعمال لجنة تشجيع المنافسة وحماتها. القرار ٠٠٩/١ المؤرخ ٥ أيار/مايو ٢٠٠٩. متاح على هذا الرابط: https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1247/1/regl_gral.pdf.

(٢٨) المادة ١٢ من المرسوم ٤٠٤-٠٠٧.

(٢٩) المادة ٢٤ من القانون ١٨-١٥٩.

(٣٠) المادة ١ من النظام العام لسير أعمال لجنة تشجيع المنافسة وحماتها.

(٣١) المرجع نفسه، المادة ٤.

٦٠- وتنص المادة ١١ من النظام على وجوب أن توفر الوزارة الموارد اللازمة لتقوم السلطة بعملها حيث إنها لا تتمتع بالاستقلالية في وضع الميزانية ولا تملك صلاحيات لتكون الآمرة بالصرف، فهي رهنٌ في ذلك بموافقة المديرية العامة للأمانة^(٣٢).

٦١- وبالنسبة لعام ٢٠١٥، بلغت الموارد المالية المخصصة للسلطة ٩٠٠ ٣٧٧ ١٣ بيزو أوروغواي (أي زهاء ٩١٠ ٤٤٥ دولار بدولارات الولايات المتحدة الأمريكية). أمّا فيما يخص الموارد البشرية، فإن اللجنة تتألف في الوقت الراهن من محام واحد وخبيرين اقتصاديين. فيما يتألف الفريق التقني من سبعة أشخاص: إداريان وخبيران اقتصاديان وثلاثة محامين^(٣٣).

٦٢- وهكذا، تتمتع السلطة في أوروغواي ببعض من عناصر التصميم المؤسسي المواتية لاستقلالها. بيد أنه يمكن، في سبيل تقوية هذا الجانب، تحسُّن العديد منها مثل الارتهان الشديد للوزارة في شؤون الميزانية والشؤون الإدارية، وقلة الموارد المالية والبشرية، وإمكانية الطعن في قراراتها لدى الوزير.

رابعاً- الجوانب الإجرائية

ألف- إجراء التحقيق

١- مرحلة البدء

٦٣- وفقاً للمادة ١٠ من القانون، تقع على عاتق اللجنة المسؤولية عن اتباع مراحل التحقيق والتحري والتحليل والقرار النهائي. ويجوز للجنة الشروع في الإجراء إمّا بناءً على بلاغ تسلمه أو بمبادرة منها^(٣٤).

٦٤- وتمنح المادة ١٢ من القانون والمادة ٢١ من النظام صلاحيات واسعة لأي شخص طبيعي أو اعتباري كي يتقدّم ببلاغ. ويتعيّن أن يلبي البلاغ الحد الأدنى من الشروط الإجرائية ويتعيّن على صاحب البلاغ أن يعرّف بهويته، ما عدا في الحالات التي يُتفق فيها، لأسباب وجيهة، على التكتّم على هوية صاحب البلاغ.

٦٥- وتتمتع اللجنة بصلاحيات واسعة لإجراء تحقيقات أولية، من جملتها صلاحية جمع المعلومات من أفراد بالإكراه وطلب إجراء تحقيقات في عين المكان (بتدخل من السلطة القضائية)^(٣٥).

(٣٢) Entrevista realizada a la Dra. Adriana Riccardi, Presidenta de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia y al Dr. Javier Gomensoro, miembro de dicha entidad. Montevideo, 14 de diciembre, 2015.

(٣٣) المعلومات المقدّمة من لجنة تشجيع المنافسة وحمائتها.

(٣٤) المادة ١٠ من قانون ١٨-١٥٩.

(٣٥) المادة ١١ من القانون ١٨-١٥٩.

٦٦- ومن العناصر الهامة في هذه المرحلة التحضيرية ما تتمتع به السلطة من صلاحية واضحة في الأمر بالوقف المؤقت أو الوقائي لتصرف ما من شأنه أن يتسبب في أضرار جسيمة^(٣٦). ويجوز الأمر باتخاذ تدابير كهذه في أي مرحلة من مراحل الإجراء^(٣٧). وفي حال الموافقة على اتخاذ التدبير قبل الشروع في الإجراء، يتعيّن على السلطة أن تباشر الإجراء في غضون ٣٠ يوماً^(٣٨).

٢- سير الإجراء

٦٧- لا يتضمن القانون أحكاماً إضافية تتعلق بسير الإجراء بعد الانتهاء من المرحلة الابتدائية، ما عدا فيما يخص المادة ١٤ التي تنص على أن من واجب كل شخص أن يتعاون مع السلطة. ويؤدي عدم أداء هذا الواجب إلى افتراض الإدانة^(٣٩).

٦٨- ويسد النظام هذه الثغرة التي تعترى القانون حيث إنه يتضمن أحكاماً بشأن المعاملات الإدارية وسير الإجراء. وفي هذا الصدد، تمهل المادة ٢٣ الخاضعين للإدارة عشرة أيام عمل لكي يدرسوا البلاغ ويزودوها بكافة أدلة الدفاع.

٦٩- وبعد انتهاء الجلسة، يجب على السلطة أن تقرر في غضون عشرة أيام عمل ما إذا كانت ستتابع الإجراء أو تنتهيه لعدم كفاية الأسباب. وفي حال قررت السلطة رفع دعوى جزائية، يتعيّن البت في مقبولية الأدلة المقدّمة^(٤٠). وتشرع السلطة في دحض هذه الأدلة وأي أدلة أخرى تراها مناسبة وضرورية لإجراء التحقيق^(٤١).

٧٠- وعند الانتهاء من هذه المرحلة، تصدر اللجنة مشروع قرار نهائي يُعرض على الأطراف ويحظى بقبولها في غضون ١٥ يوماً لكي تبرئ ذمتها وتقدّم أدلة تكميلية يتم دحضها في خلال مهلة أقصاها ٦٠ يوم عمل. وبحلول هذا الموعد، تُعقد جلسة جديدة في غضون عشرة أيام عمل لتقديم المرافعات الختامية^(٤٢). ووفقاً للمادة ٢٦ من النظام، يصدر القرار النهائي في غضون أيام العمل الستين التالية^(٤٣).

(٣٦) ووفقاً للمادة ٣٠ من المرسوم رقم ٠٠٧/٤٠٤، يجوز للجنة أن تطلب إلى السلطة القضائية اعتماد تدابير احترازية أخرى.

(٣٧) المادة ١٣ من القانون ١٨-١٥٩ والمادة ٢٧ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤.

(٣٨) المادة ١٥ من القانون ١٨-١٥٩.

(٣٩) المادة ٢٩ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤.

(٤٠) المادة ٢٤ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤.

(٤١) المادة ٢٥ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤.

(٤٢) المادة ٢٦ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤.

(٤٣) المادة ٢٦ من المرسوم ٠٠٧/٤٠٤.

- ٧١- وخلال فترة الإجراء، يُعتبر الملف بأكمله سرياً منذ فتحه وحتى صدور القرار النهائي فيه. ولا يسري هذا التحفظ على الأطراف في القضية^(٤٤).
- ٧٢- وينص النظام على أشكال أخرى لإنهاء الإجراء مثل سحب البلاغ، الذي يجوز للسلطة بموجبه أن تقرر ما إذا كانت ستحفظ الملف أو تواصل التحقيق فيه^(٤٥).
- ٧٣- وينص النظام أيضاً على إمكانية إنهاء الإجراء بالاتفاق، وهذا لا يعني عدم الاعتراف بالخطأ، ويشمل الكف عن التصرف الخاطئ أو تعديله^(٤٦). ووفقاً للمادة ١٦ من القانون، "لا يُشرع في الإجراء إذا كان عدم شرعية البلاغ وهوية من قدمه واضحتين". وبالنسبة لهذه الحالات، تنص المادة ٢٨ من النظام على أن يفضي البلاغ إلى القبول بعدم مشروعية التصرف وإلى تخفيف الجزاءات. وتُطرح هنا صعوبة عملية حيث إن رفض الاتفاق بالاستناد إلى هذه الحجة يمكن أن يشكل شرطاً مسبقاً.
- ٧٤- ولكي يُعفى من يخالف القانون إعفاءً تاماً، يتعين عليه تقديم طلب قبل بدء مرحلة التحقيق. فإذا قُدم بعد بدء التحقيق، لا ينتج عنه سوى تخفيف الجزاءات. ولم يُحسب حساب السيناريو الذي لا تقبل فيه السلطة بتاتاً اقتراح الخاضع للإدارة، لكنها ترى أنه يمكنها المضي قدماً مع إدخال تعديلات.
- ٧٥- وفي الختام، ينص القانون في أوروغواي على إمكانية التوفيق^(٤٧). وقد يتنافر هذا المفهوم، بناءً على الشكل الذي وُضعت به القاعدة، مع طبيعة هذه الإجراءات التي تتوخى تحقيق المصلحة العامة. وفي الممارسة العملية، فسّرت اللجنة الأمر بأنه إمكانية الاتفاق على وقف التصرف أو تعديله.
- ٧٦- ويمكن الطعن في قرار إنهاء الإجراء في غضون عشرة أيام من تسلّم الإخطار به. ويمكن، فرعياً وضمن المهلة الزمنية نفسها، تقديم طعن لدى الوزير الذي هو السلطة الأعلى هرمياً^(٤٨). ويكون القرار النهائي بفرض غرامة مشمولاً بالنفاذ لأغراض تحصيل الغرامة^(٤٩).

(٤٤) هذا ما تنص عليه المادة ١ - الفقرة الفرعية (ب) من القرار الوزاري رقم ٨٣٩٨ الصادر عن وزارة الاقتصاد والمالية بتاريخ ٢١ أيار/مايو ٢٠١٣.

(٤٥) المادة ٢٢ من المرسوم رقم ٧٠٧/٤٠٤.

(٤٦) المادة ٢٨ من المرسوم رقم ٠٠٧/٤٠٤.

(٤٧) المادة ٣٢ من المرسوم رقم ٠٠٧/٤٠٤.

(٤٨) المادة ٣١٧ من دستور الجمهورية والمادة ١٤٢ من المرسوم رقم ٩٩١/٥٠٠.

(٤٩) المادة ٣٨ من المرسوم رقم ٠٠٧/٤٠٤.

باء- الإجراء التشاوري

- ٧٧- تنص المادة ٤٦ من النظام على إجراء يتيح للأفراد إجراء مشاورات بشأن التصرفات أو الترتيبات التي يقومون بها أو يعتزمون القيام بها أو تلك التي تقوم بها أطراف ثالثة.
- ٧٨- وفي حال إجراء مشاورات خاصة، يقرر صاحب الطلب ما إذا كانت تلك المشاورات ملزمة للسلطة أم لا. فإذا كان القرار الناجم عن المشاورات غير ملزم، وجب على صاحب الطلب توفير جميع العناصر ذات الصلة ووجب على السلطة أن تجيب في غضون ٣٠ يوم عمل. وإذا كان القرار ملزماً للسلطة، تحوّل لها نفس الصلاحيات للتحقيق كما لدراسة الحالات ويكون من واجب الأفراد التعاون معها. ولا يمكن إجراء مشاورات ملزمة بشأن تصرفات تأتيها أطراف ثالثة.
- ٧٩- ومن شأن إجراء المشاورات الملزمة هذا أن يحوّل استخدام الموارد المتاحة للسلطة التي قد تضطر إلى إجراء تحقيق رداً على المشاورة، ثم إلى اتباع إجراء للموافقة عليها. ويتراجع هذا الاحتمال إذا كانت صلاحية إبداء الرأي، على سبيل المثال، اختيارية بالنسبة للسلطة وإذا كانت الآراء تشير إلى معايير عامة دون غيرها.

جيم- المراجعة القضائية

- ٨٠- يمكن الطعن في القرارات النهائية الصادرة عن اللجنة أمام محكمة المنازعات الإدارية المنشأة بموجب المادة ٣٠٧ وما يليها من الدستور.
- ٨١- وهذه المحكمة ليست هيئة متخصصة في قضايا المنافسة، وإنما هي محكمة عامة تبت في قضايا القانون العام. ويجوز للمحكمة فيما تصدره من قرارات أن تؤيد أو تبطل الإجراءات الإدارية غير أنه لا يمكنها تعديلها أو استبدالها^(٥٠). وتسري قرارات المحكمة على القضايا التي تصدر فيها فحسب، ولكن إذا كانت الدعوى مرفوعة بسبب إجراءات إدارية عامة التطبيق، فسيكون للحكم فيها حجية مطلقة تجاه كافة الدعاوى^(٥١).
- ٨٢- ومن سمات النظام الأوروغواي أنه لا يُنظر، في إطار الدعوى الواحدة، في إلغاء قانون من القوانين بالاقتران مع جبر الضرر. وإذا صدر حكم بالإلغاء، عندئذ يمكن رفع دعوى للمطالبة بالجبر أمام المحكمة المركزية المعنية بيد أنه لا يمكن طلب إلغاء القانون إذا ما اختير رفع دعوى للمطالبة بالجبر أولاً^(٥٢).

(٥٠) المادة ٣١٠ من دستور الجمهورية.

(٥١) المادة ٣١١ من دستور الجمهورية.

(٥٢) المادة ٣١٢ من دستور الجمهورية.

٨٣- وينظّم المرسوم بمثابة قانون رقم ١٥-٥٢٤ الإجراءات القضائية التي يلزم اتباعها أمام المحكمة الإدارية وهيكلها الداخلي.

خامساً- تطبيق قانون المنافسة

ألف- حماية المنافسة^(٥٣)

٨٤- تتألف حماية المنافسة من شقين: التحقيق في الممارسات المخلة بالمنافسة وتحليل التركّزات الاقتصادية. فمن عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٥، تلقت اللجنة ١٢٦ حالة وبتت في ١١٨,٥ حالة. وتتوزع هذه الحالات بين ٦٥,٥ تحقيقاً و٢٣ دراسة تحضيرية و٣٠ تركّزاً اقتصادياً. ونشأت معظم الحالات عن بلاغات تقدمت بها جهات فاعلة اقتصادية. وباشرت السلطة تحقيقاً واحداً في السنة في المتوسط.

٨٥- ووفقاً لآخر تقرير متاح صادر عن اللجنة، فاق معدل المدة التي تستغرقها التحقيقات في الممارسات المحظورة السنة الواحدة في عام ٢٠١٤. وبلغ متوسط المدة التي تستغرقها الحالات المرتبطة بتحقيقات ٢٨,٣ شهراً. وتمت تسوية حالة واحدة فقط من قبل آلية الاتفاق على وقف الإجراءات.

٨٦- وفي التحقيقات المنجزة، قررت السلطة المجازاة في ١٥ ملفاً. وتتعلق معظم الحالات التي تقررت فيها المجازاة باتفاقات رأسية أو بممارسات استغلال مركز القوة السوقية المهيمن.

٨٧- وتمخضت هذه التحقيقات عن إنزال السلطة جزاءات بـ ٣٠ جهة فاعلة اقتصادية. وأُرسلت إنذارات في تسعة ملفات، بينما عُزِم ما مجموعه ١٥ جهة فاعلة اقتصادية وفرضت عليها جزاءات في الحالات الست المتبقية.

٨٨- وإذا ما اعتمدت المعايير القسوى المنصوص عليها في المادة ١٧ من القانون كمرجعية، تُعتبر قيمة الغرامات التي فُرضت في معظم الحالات منخفضة نسبياً. وفي هذا الصدد، عُزِم عشر جهات فاعلة فُرضت عليها جزاءات بمبالغ قدرها ١٠٠ ٠٠٠ بيزو أوروغواي (أي زهاء ١١ ٠٤٨ دولار بدولارات الولايات المتحدة الأمريكية). ومع ذلك، تسنى، في حالة واحدة على الأقل، الاستفادة من الظروف المخففة.

٨٩- وينجح هذا النوع من البرامج عادةً عندما تكون السلطة قد فرضت جزاءات مرتفعة نسبياً.

(٥٣) أُخذت المعلومات الواردة في هذا الفرع أساساً عن لجنة تشجيع المنافسة وحمايتها وعن تقارير السنوات ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ و٢٠١٢ و٢٠١٣ و٢٠١٤. متاحة على هذا الرابط: <http://competencia.mef.gub.uy/> .7961/5/areas/memorias-de-actividades.html

٩٠- وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، لم يُكشف سوى عن حالة واحدة ألغاهها وزير الاقتصاد والمالية، من مجموع عدد الحالات التي تمت فيها المجازاة، وأكدت الإلغاء المحكمة الإدارية.

٩١- والجدير بالذكر فيما يتعلق بالخبرة في تطبيق التشريعات أن السلطة بينت قدرتها على إجراء التحقيقات ذات الصلة بنجاح وانتهت هذه التحقيقات بفرض تدابير تصحيحية وغرامات على الجهات الفاعلة الاقتصادية المتورطة.

٩٢- بيد أن من شأن بعض النقاط المحددة أن تحسّن التنفيذ ومضمون التحقيقات ومنهجية عملها ومعالجة الملفات. وفي هذا الصدد، يُقترح تحسين عرض الحجج القانونية والاقتصادية في قرارات السلطة؛ ورسم منهجية عمل موحدة تُتبع في إجراء التحقيقات ووضع التقارير التقنية؛ وتحسين مهارات الفريق في مجال التحقيق وتحليل الممارسات المخلة بالمنافسة؛ وإنشاء قاعدة بيانات تتيح متابعة القضايا متابعة ملائمة أثناء مختلف مراحل التحقيق.

باء- التركزات

٩٣- يكاد نشاط السلطة في مجال التركزات لا يُذكر. فلم يتطلب أي من الحالات المبلغ عنها حتى عام ٢٠١٥، والبالغ عددها ٣٣ حالة، إذناً من اللجنة نظراً لأنه لم يكن قد تم تشكيل احتكار قائم بحكم الواقع.

٩٤- وعندما يتبين أن هذا المعيار لم يُحترم، تقتصر القرارات على مجرد توضيح ما إذا كانت المعلومات المقدمة تتماشى مع القاعدة السارية، وفقاً لما تنص عليه المادة ٤٠ من النظام. وإذا كان الأمر كذلك، يُعتبر أنه تم الإبلاغ عن التركز. ولم تُحل سوى حالة وحيدة تم فيها فرض جزاءات على جهتين فاعلتين اقتصاديتين لعدم إبلاغهما عن التركز في الوقت المطلوب وبالشكل المناسب.

٩٥- وبالتالي، توحى التجربة فيما يتعلق بتنظيم التركزات بأن المعيار الساري يكاد يعادل انتفاء أي رقابة على المنافسة في هذا النوع من الصفقات.

جيم- الدعوة إلى المنافسة

١- الصلاحيات القانونية

٩٦- تمنح المادة ٢٦ من القانون ١٨-١٥٩ الصلاحيات التالية للسلطة كي تمارس الوظائف التالية في الدعوة إلى المنافسة: (أ) تقديم المشورة للسلطة التنفيذية في مسائل تشجيع المنافسة وسياسات المنافسة؛ (ب) تقديم توصيات غير ملزمة للسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، ولحكومات المقاطعات والكيانات العامة الأخرى؛ (ج) إصدار توصيات غير ملزمة، عامة أو قطاعية الطابع، فيما يخص طرائق المنافسة في السوق.

٩٧- وتنص المادة نفسها على أنه يمكن للجنة أن تصدر فتاوى بشأن الآراء التي يعبر عنها أي شخص بخصوص ما يتبعه اللجنة أو تتوخاه من ممارسات ملموسة أو بخصوص ممارسات أطراف أخرى. وأخيراً، يجوز للسلطة أن تضع قواعد عامة وتعليمات خاصة تسهم في تحقيق المقاصد من التشريعات.

٢- الأنشطة^(٥٤)

٩٨- تركّزت أنشطة السلطة في الدعوة إلى المنافسة في مجالين بالأساس هما: النظر في الاستشارات ونشر قانون المنافسة.

٩٩- فمن عام ٢٠٠٩ إلى عام ٢٠١٥، بتت اللجنة في ٩٠ استشارة، ٥٣ منها رسمية و٣٧ غير رسمية، قدمت ١٤ استشارةً منها جهاتٌ تنظيمية وأخرى عامة وقدم ٢٣ منها أفراداً من الخواص. وبتت السلطة في ١٨ استشارةً كمتوسط سنوي. وتم البت في الاستشارات الرسمية في خلال أجل ٣٠ يوماً الذي ينص عليه القانون وفي الاستشارات غير الرسمية عند عرض الاستشارة.

١٠٠- وليس لدى السلطة نظام يرصد الآثار المترتبة على ما تقوم به من أنشطة حماية المنافسة في السوق. ومع ذلك، ترتب على بعض الاستشارات تقديم بلاغات أو إجراء تحقيقات.

١٠١- وبالإضافة إلى ذلك، عقدت السلطة سلسلة من الاجتماعات والدورات وحلقات العمل والحلقات الدراسية بهدف تنسيق مبادئ المنافسة والتدريب عليها ونشرها. وتتوجه الأنشطة إلى جهات فاعلة شتى، مثل المشتغلين بالأعمال الحرة، والمسؤولين الحكوميين، والمنظمين، والمحامين، والخبراء الاستشاريين، والأكاديميين. وكان ذلك، في بعض المناسبات، بدعم من سلطات أخرى معنية بالمنافسة أو هيئات دولية أو بدعم من القطاع الخاص. ومع أن الأمر لا يتعلق بعيّنة مختارة علمياً، تأكّد من مقابلات أجريت مع مختلف غرف التجارة ومع خبراء استشاريين ومحامين متخصصين في هذا النوع من القضايا أن الأغلبية مُلمّة بنطاق التشريع إلماماً واضحاً^(٥٥).

١٠٢- وفي مجال الاتصالات، لم تنفّذ اللجنة أي نشاط مبادر أو مخطط له. إلا أنها تقدم أحوبة فيما يتعلق بالإجراءات الجارية وتلقي طلبات الاستعلام الواردة من مختلف وسائط الإعلام. وهناك، على العموم، تغطية جيدة للحالات ذات الصلة المعلومة لدى السلطة.

(٥٤) أُخذ معظم المعلومات الواردة في هذا الفرع عن لجنة تشجيع المنافسة وحماتها وعن تقارير السنوات ٢٠٠٩ و٢٠١٠ و٢٠١١ و٢٠١٢ و٢٠١٣ و٢٠١٤. متاحة على هذا الرابط: <http://competencia.mef.gub.uy/7961/5/areas/memorias-de-actividades.html>

(٥٥) في الفترة من ١٤ إلى ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، أجريت مقابلات مع أعضاء في مختلف الجمعيات وشتى غرف التجارة، مثل غرفة الصناعات في أوروغواي، وغرفة الاتصالات في أوروغواي، واتحاد المصدرين في أوروغواي.

١٠٣- وأخيراً، لدى اللجنة أيضاً موقع على الشبكة يتضمن معلومات عن نظام القواعد ومعلومات مؤسسية وتقنية أساسية، فضلاً عن القرارات والتقارير التي تتناول مختلف المسائل الواقعة ضمن اختصاص اللجنة^(٥٦). ويتم تحديث الموقع الشبكي بانتظام.

١٠٤- وكما هو الشأن بالنسبة لحماية المنافسة، كانت السلطة تميل إلى رد الفعل أكثر منه إلى المبادرة في ممارسة صلاحياتها في الدعوة إلى المنافسة. وفيما يتعلق بالقيود المبيّنة أعلاه، ليس لدى اللجنة إلا هامش ضئيل جداً من الحرية في وضع جدول أعمال استراتيجي في هذا المجال. ولا بد للجنة من بذل المزيد من الجهود بغرض تعزيز بيئة تنافسية عن طريق علاقاتها مع كيانات حكومية وقضائية أخرى، فضلاً عن زيادة وعي المجتمع بفوائد المنافسة.

سادساً- القطاعات المنظّمة

١٠٥- تنص المادة ٢٧ من قانون المنافسة على أنه في جميع القطاعات الخاضعة "للمراقبة أو إشراف هيئات تنظيمية متخصصة، تكون تلك الهيئات مكلفة بحماية وتعزيز المنافسة"، ولها أن تقدّم استشارات غير ملزمة للجنة. ويمتد هذا الاختصاص أيضاً إلى الأسواق التي قد تكون ذات صلة بالسوق المنظّمة، أفقياً وعمودياً على حد سواء، بالقدر الذي يؤثر في الأوضاع التنافسية فيها.

١٠٦- وقد كان التفسير الذي أعطته القاعدة في تحديد القطاعات المعنية بذلك واسعاً بالقدر الكافي. ففي حالة تتعلق بالمقامرات الرياضية، على سبيل المثال، قرر وزير الاقتصاد والمالية أن تكون مديرية اليانصيب والمقامرات الرياضية هي الهيئة المختصة بالتحقيق في الممارسات وعمليات الاندماج المحلّة بالمنافسة^(٥٧). وأيدت هذا القرار محكمة المنازعات الإدارية^(٥٨).

١٠٧- ويحدد هذا التفسير من نطاق عمل اللجنة ويمكن أن يؤدي إلى تضارب المعايير التي تتبعها السلطات المختلفة، فضلاً عن شكوك الخاضعين للإدارة في الشكل الذي تنظّم به نشاطها. ومن أوجه القصور الأخرى التي حددها الخبراء المحليون أن تنفيذ قواعد المنافسة لم يكن يحظى بالأولوية لدى الهيئات التنظيمية^(٥٩). وفي هذا الصدد، يوجّه الانتباه إلى عدم وجود جزاءات قوية في الحالات التي أكدت فيها الهيئة التنظيمية وجود ممارسات مخلة بالمنافسة.

(٥٦) عنوانه كالتالي: <http://competencia.mef.gub.uy/>

(٥٧) وزارة الاقتصاد والمالية، القرار المؤرخ ٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٢ (٢٠١١/٠٥/٠٨/٤١٥-٢)، ص. ٢.

(٥٨) محكمة المنازعات الإدارية، الحكم رقم ٤١١/٤١٤، ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. "مصرف التغطية الجماعية لليانصيب/الدولة. وزارة الاقتصاد والمالية. دعوى الإلغاء" الإضبارة رقم (١٠/٦٦٠).

(٥٩) مقابلة مع الدكتور دانييل هارغين، محام متخصص في قانون المنافسة، مونتيفيديو، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥.

سابعاً- التعاون الدولي

١٠٨- تنص الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢٦ من القانون ١٥٩ على وجوب أن تكون للسلطة علاقات مع غيرها من الهيئات الدولية لحماية المنافسة وأن تشارك في المنتديات التي تناقش مواضيع ذات صلة بالمنافسة.

١٠٩- وأهم الصكوك التي تضعها السلطة في اعتبارها لحظر الممارسات والتركّزات ذات الآثار العابرة للحدود هي: اتفاق حماية المنافسة في ميركوسور^(٦٠)، يكمله المقرر رقم ٠٦/١٥ الذي يقر التفاهم حول التعاون بين سلطات حماية المنافسة في الدول الأطراف في ميركوسور من أجل كبح التركّزات الاقتصادية الإقليمية^(٦١)، وكذلك المقرر ٠٤/٠٤ الذي يقر التفاهم حول التعاون بين سلطات حماية المنافسة في الدول الأطراف في ميركوسور على تنفيذ قوانينها الوطنية المتعلقة بالمنافسة^(٦٢).

١١٠- وباختصار، تضع هذه الصكوك القواعد المتعلقة بإنفاذ أربع آليات للتعاون والتنسيق وهي: التشاور والإبلاغ فيما بين سلطات المنافسة، وتنسيق أنشطة التطبيق فيما يتعلق بحالة معينة، والتعاون التقني، وتبادل المعلومات.

١١١- ويحضر أعضاء اللجنة بانتظام اجتماعات اللجنة التقنية رقم ٥ بشأن حماية المنافسة في ميركوسور تحقيقاً لتدويل المعايير المشتركة وتبادل الخبرات العملية المفيدة لمختلف الدول. ولم تُستخدم، حتى الآن، النُظم القائمة في أي حالة بعينها.

١١٢- وبالإضافة إلى ذلك، تشارك اللجنة في المحافل الإقليمية الأخرى المعنية بالمنافسة التي تشجع التعاون والمساعدة التقنية مثل برنامج كومبال ومركز المنافسة الإقليمي. وأنشأت اللجنة أيضاً علاقات مع سلطات المنافسة في دول أخرى منها، على سبيل المثال، إسبانيا والبرازيل والمكسيك^(٦٣).

(٦٠) القانون رقم ١٩-١٧٣ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣ الذي أقرّ بموجبه اتفاق حماية المنافسة في ميركوسور، حرر بتاريخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ في مدينة فوس دي إيغواسو، جمهورية البرازيل الاتحادية.

(٦١) المرسوم رقم ٠٠٨/٣٨٣ المؤرخ ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٨ الذي أقرّ بموجبه المقرّر رقم ٠٦/١٥ لمجلس ميركوسور الذي اعتمد بموجبه "التفاهم حول التعاون بين سلطات حماية المنافسة في الدول الأطراف في ميركوسور من أجل كبح التركّزات الاقتصادية الإقليمية".

(٦٢) المرسوم رقم ٠٠٥/٣٨٦ المؤرخ ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ الذي أقرّ بموجبه المقرر "٠٤/٠٤" الذي اعتمد بموجبه "التفاهم حول التعاون بين سلطات حماية المنافسة في الدول الأطراف في ميركوسور على تنفيذ قوانينها الوطنية المتعلقة بالمنافسة".

(٦٣) المرجع نفسه.

١١٣- وهذا النوع من العلاقات الذي يشجع تبادل الخبرات بين سلطات المنافسة لا يُقدَّر بضمن بالنسبة لتحسين القدرات التقنية لأي سلطة وكذلك لأي مؤسسة وجهة فاعلة اقتصادية أخرى ذات صلة بتطبيق التشريعات.

ثامناً- التوصيات

١١٤- يُستخلص مما سلف من تحليل تنظيمي ومؤسسي بعض التوصيات التي تم تحديدها والتي ينبغي تميمها بهدف تقوية نظام حماية المنافسة وتعزيزها في أوروغواي:

نطاق التطبيق

- التشجيع على إجراء تغييرات في النظم من أجل الحد من إمكانية الاستثناء من تطبيق التشريعات وذلك بواسطة نظم وتفسيرات أخرى.

الممارسات المخلة بالمنافسة

- تصنيف مختلف التصرفات المحظورة وفقاً لأنواعها وطبيعتها وخطورتها.
- إنشاء قاعدة التحليل في حد ذاتها، تطبق على ما يسمى "الكارتلات الضارة".
- النظر في إنشاء قاعدة الحدود الدنيا، خاصة إذا ما حظيت بالقبول التوصية السابقة بشأن القاعدة في حد ذاتها.
- إعادة توزيع عبء الإثبات في الإجراءات التي تطبق فيها قاعدة المبرر المعقول بحيث تُلقى على عاتق الجهة الفاعلة موضوع التحقيق مسؤولية إظهار الآثار المشجعة للمنافسة والمكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة.
- تحديد قائمة بالممارسات المحظورة تشمل تلك التي اعتبرت دولياً مخلة بالمنافسة.
- توضيح تطبيق قواعد المنافسة على تصرفات الجمعيات المهنية والمنظمات النقابية الأخرى.
- النظر في إصدار أدلة أو كتيبات إرشاد بشأن التصرفات المحظورة وتطبيق الجزاءات وتعريف السوق وتقييم السلطة، في جملة أمور أخرى.

التركُّزات

- تحديد عتبات الإبلاغ بالاستناد إلى معايير موضوعية يسهل التحقق منها.
- تقييم ما إذا كانت قيمة العتبة المحددة كافيةً بالنظر إلى حجم الاقتصاد المحلي.

- تعديل قواعد التحليل الموضوعي للتركّزات حتى تتمكن السلطة من التدخل في حالات من بينها إنشاء القوة السوقية أو تعزيزها وتيسير التنسيق.
- وضع إجراء أكثر تفصيلاً من أجل توفير سبل انتصافٍ فعالة تتيح إجراء حوار سلس بين الأطراف.
- إصدار توجيهات بشأن تحليل التركّزات توضح للخاضعين للإدارة مختلف المعايير الواجب اتباعها.

الجوانب المؤسسية

- تعديل التصميم المؤسسي لجهاز التطبيق حتى يكون أكثر استقلالية واستقلالاً فيما يتخذه من قرارات، إما داخل نفس الوزارة أو بصفته هيئة مستقلة بذاتها استقلالاً تاماً.
- إجراء زيادة كبيرة في ميزانية سلطة المنافسة.
- تحسين إدارة المعارف من قبل سلطة المنافسة.
- تحسين مهارات الفريق التقني في مجال التحقيق وتحليل الممارسات والتركّزات المخلة بالمنافسة.

تطبيق قانون المنافسة

- إصلاح الإجراء بغية تكييفه مع الخصائص التي تستدعي التحقيق في هذا النوع من الممارسات على النحو الذي تتوخاه أفضل الممارسات الدولية.
- شرح جميع العناصر التي تعلّل الإجراء الإداري في نص القرار النهائي.
- وضع إجراءات وأدلة داخلية للتحقيق والتحليل في الممارسات المخلة بالمنافسة وفي التركّزات الاقتصادية.
- الترويج لمفهوم الاتفاق على الوقف وتنظيمه بمزيد من التفصيل.
- التعريف بالظروف المخففة وتنظيمها بمزيد من التفصيل.

عن الدعوة إلى المنافسة

- مواصلة وتكثيف الجهود المبذولة في مجال الدعوة إلى المنافسة بقدر ما تسمح به الموارد المتاحة.
- توفير التدريب لجهاز القضاء في مجال التحليل القانوني والاقتصادي للمنافسة.
- إنجاز دراسات السوق تيسيراً للكشف عن إخفاقات الأسواق.

تشجيع البرامج الوقائية

- وضع برامج وأنشطة تعزز الوقاية بوصفها أدوات لمنع القيام بتصرفات مخلة بالمنافسة.

عن القطاعات المنظمة

- النظر في إصلاح قانوني يهدف إلى إنشاء جهاز أوحده يشرف على تطبيق قواعد المنافسة، فيترتب على ذلك قدر أكبر من الاتساق والفعالية في تعزيز مبادئ المنافسة وحمايتها.
- زيادة التنسيق مع الهيئات المنظمة القطاعية.

المشاركة في التعاون الإقليمي

- مواصلة المشاركة في المحافل الدولية التي تُعنى بهذا الموضوع.
-