



贸易和发展理事会
竞争法和竞争政策问题政府间专家组
第 15 次会议
2016 年 10 月 19 日至 21 日
临时议程项目 3(a)

自愿同行审评： 乌拉圭东岸共和国

概述*


初稿

* 本报告未经正式编辑出版。报告仅代表作者观点，并不一定反映联合国秘书处的观点。

GE.16-13846 (C) 310816 010916



* 1 6 1 3 8 4 6 *

请回收 



缩略语

COMPAL	拉丁美洲竞争和消费者保护
ICN	国际竞争网络
MEF	经济财政部
MERCOSUR	南方共同市场
OECD	经济合作与发展组织
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
USD	美元
UI	调整单位

目录

	页次
一. 竞争法的背景.....	5
A. 第 18.159 号法.....	5
二. 实质性方面.....	6
A. 目标	6
B. 适用范围和例外.....	6
C. 禁止的行为.....	7
1. 行为分类	7
2. 行为分析	7
3. 滥用支配地位	8
4. 相关市场	8
D. 经济并购.....	9
1. 审理过程	9
2. 实质分析	10
E. 补救措施和制裁.....	10
1. 从宽处理方案	11
三. 制度方面.....	12
四. 程序方面.....	13
A. 调查程序.....	13
1. 起始阶段	13
2. 程序中	13
B. 咨询程序.....	15
C. 司法复审.....	15
五. 竞争法的应用.....	16
A. 保护竞争.....	16
B. 并购	17

C. 倡导竞争.....	17
1. 司法权力	17
2. 活动	17
六. 受管制部门.....	18
七. 国际合作.....	19
八. 建议.....	19

一. 竞争法的背景

1. 乌拉圭《宪法》有两条规定中含有实施竞争和基于市场经济的原则。第36条保障工商业的自由。第50条确立了国家对信托商业或工业组织的调控。
2. 长期以来，这些标准并没有立法进展，以充分保护该国竞争的原则。第一次是2000年6月29日第17.243号法的颁布，首次确立了乌拉圭有关竞争的规则。该规定中有三条界定了其适用范围，禁止的行为列表，以及通过仲裁方式解决争端的可能性。
3. 随后，《预算法》，2001年2月21日第17.296号法和2001年2月28日的第86/001号法令，对规定进行了补充。其中规定确立经济财政部贸易总局为管理机构，有权对违法行为进行查处，并就有关竞争的事宜发表意见。
4. 据一些专家的意见，第一个有关竞争的条例并没有什么实际作用，因为规定不全面，并且确定制裁的条件非常严苛。¹ 还有人提出，竞争制度之所以没有发挥作用，是因为权力不独立，没有必需的资源并且竞争文化也才初露端倪。因此，在其效力存续期间内，很少有被执行机关审理的案件。²

A. 第 18.159 号法

5. 在2000年至2005年的立法周期，递交了第一项法案。然而，立法会后，虽然该法案得到众议院初步批准，但未获参议院通过。³
6. 在接下来的一个立法周期，又递交了一项新法案。经过两年的分析和论证，关于倡导和保护竞争的第18.159号法于2007年7月10日颁布。⁴ 颁布时，“新法律对于不正当竞争行为的调查，优先于对于经济并购的分析。”⁵
7. 这是对之前法令的改进，因为其中制定了一套前后更为连贯的规定。尽管还有一些有待改进的地方(下文会提到)，但是已经具备了竞争法的基本要素。
8. 该法律分为四章：总则；违法行为的查处流程；执行机关；和最后条款。在下面的几节中，将对目前的监管框架和主管部门的执法情况进行分析。

¹ 米尔尼特斯基，塞尔吉奥。促进竞争和反垄断。贝尔加拉，马里奥。乌拉圭的新游戏规则。社会科学系，共和国大学，蒙得维亚，乌拉圭，2015年11月，第251页。

² 马丁内斯·布兰科，卡米洛。竞争法简易使用说明书。关于促进竞争和反垄断法的解释性评论。2007年7月20日第18.159号法律。2007年10月29日第404/007号法令。大学文化基金会，蒙得维亚，乌拉圭，2007年11月，第42页。

³ 马丁内斯·布兰科，同前，第41页。

⁴ 米尔尼特斯基，同前，第251页。

⁵ 乌拉圭中央银行行长，马里奥·贝尔加拉访谈。蒙得维亚，2015年12月17日。

二. 实质性方面

A. 目标

9. 大多数立法在有关竞争法的目标上寻求两个落脚点：一方面是为消费者谋求福祉，另一方面是提升经济效益。⁶

10. 在乌拉圭，立法倾向于将保护消费者利益作为其核心价值。经济效益、自由与机会平等一起被列为实现这一目标的手段，而不是目的本身。

B. 适用范围和例外

11. 第18.159号法明确了哪些活动应受到“自由竞争原则和规则的限制”。最初，第2条规定其将适用于所有的经济活动。

12. 第3条指出，它也将适用于所有开展经济活动的自然人或法人，无论其所开展的活动是盈利还是非盈利性质的。至于地理范围，其中指出无论是在乌拉圭境内还是境外开展的经济活动，只要整体上或部分在本国产生影响，都将受到该法律的约束。因此，根据国际上的最佳做法，立法确定了广泛的适用范围框架，涵盖了所有可能对本国产生影响的经济活动。

13. 关于例外和排除事项，这里并未穷尽，而是通过一般性的列举来说明的。第2条中指出，这将适用于所有经济活动，除了“法律出于公共利益的原因所规定的限制”。而该条的最后一段指出，以下行为不被视为不正当竞争：“行使法律授予或承认的权利、权力或特权”。

14. 两处都使用了“法律”一词，这就提出了一个值得商榷的问题：是一定要通过正式法律来规定例外和排除事项，抑或可以笼统地使用“法律”一词指代所有类型的法规？主管部门一直坚持第一种立场，这种立场有利于跨部门应用竞争法。⁷

⁶ 贸发会议，《竞争法范本》，TD/RBP/CONF.5/7/Rev.3。日内瓦，2000年10月，第16和17页。见：<http://unctad.org/es/Docs/tdrbpconf5d7.sp.pdf>。

⁷ 然而，部分区域性主张仍坚持第二种立场。见：马丁内斯·布兰科，同前，第68页。

C. 禁止的行为

15. 第18.159号法在第2条中对一般禁止的不正当竞争行为进行了规定。规定中说：

“禁止滥用市场支配地位，禁止一切导致约束、限制、阻碍、扭曲或阻止相关市场中现有或者未来竞争或者以此为目的的个人或集体做法、行为和建议。”

1. 行为分类

16. 乌拉圭的立法没有对行为进行归类，而是将所有的行为都放在一个类别里，没有区分哪些是属于纵向、横向或滥用支配地位的行为。也没有对其严重程度进行划分。

17. 第4条中制定了一个有限的禁止行为的清单。有人认为，这说明定性是合理的，因为是不可能提前预测企业所有可能会违法的行为，所以在面对详尽清单的法律确定性和标准的有效性之间的冲突时，选其二。⁸ 然而，在制裁的情况下，最好尽可能提高法律确定性来进行管理。

18. 法律没有提到其他立法中通常禁止的一些反竞争行为。一些制裁类型中也允许归入一系列不同的性质和彼此之间不同分析规则的行为，甚至在某些情况下，还包含一些通常不被认为是反竞争的行为。

19. 要做到这一点，我们可以对不同的禁止行为进行描述和分类，无论是通过一项法案修正案或是通过二级规则，以提高管理机构的可预见性和法律确定性。

2. 行为分析

20. 此外，该法规定，所有反竞争行为必须在合理规则下进行分析。在这方面，第2条规定：

“为了对于前款确定的实践，行为或建议进行评估，执行机关可能会考虑这样的做法、行为或建议从参与主体，经济单位和企业中产生经济效益，通过其他途径产生此等效益的可能性，以及转移到消费者头上的利益(……)”

21. 在所有情况下应用这条规则可能导致管理机构资源不必要的投入，因此必须收集信息，并根据其严重性，在案例研究和分析上投入更多的努力，以便提前判断哪些是不正当竞争。

⁸ 费尔南德斯·莱尔加·加拉尔达，卡洛斯。《竞争法》，欧盟和西班牙，阿兰赞迪，潘普洛纳出版，1994年，第114页。

22. 该立法的另一个特征是，它需要管理机构来分析在所有情况下可能的效率，不管一方争辩与否。⁹ 根据国际惯例，管理机构要去证明反竞争行为的存在以及产生的不正当竞争效果，和对被调查公司所产生的效益，以及它们如何使消费者受益。¹⁰

3. 滥用支配地位

23. 该法第2条的一般禁止中也包括禁止支配地位的滥用。支配地位在第6条中被定义如下：“……当一个或多个主体可以显著影响市场的相关变量，而无关其竞争者、买家或供应商的行为，可以视为他们在市场占支配地位。”

24. 该条第二款将支配地位的滥用定义为：“当处于支配地位的一个或多个主体，以不恰当的手段获取利益或对其他不可能拥有这样支配地位的人造成危害的，视为对支配地位的滥用。”

25. 两者都符合在此类术语上所使用的国际通行的定义。¹¹ 在大多数的法律中，同样的术语伴随着对不同行为的定义。乌拉圭的情况下，第4条中描述的一些做法，是典型的滥用市场支配地位的行为，这两条应当以综合的方式来解读。

26. 此外，第6条明确提出参照第2条，因此这些做法也应符合一般禁止的其他要素，包括效率分析和促进竞争的作用。

4. 相关市场

27. 该法第5条规定为评估被调查行为的影响，必须对市场进行定义。该分析应当考虑“替代产品或服务存在，以及市场所覆盖的地理区域，从而限定相应的有效竞争的空间。”

28. 因此，它遵循的一般原则是，这些市场的定义是可替代性分析，其中有两个层面：产品市场和地域市场。¹²

29. 同一条还规定：“执行机关应制定用于确定相关市场的一般标准”。而管理机构发布了包含“确定相关市场一般标准”的决定。¹³

⁹ 2007年10月29日第404/007号法令第3条。发布于2007年11月6日官方公报。

¹⁰ 艾尔比塔尔，亚历山大和萨林格，迈克尔。纵向限制白皮书，区域竞争中心，拉丁美洲，2013年，第52页。见：<http://crcal.org/guias-y-estudios/guias/consentraciones>。

¹¹ 贸发会议《示范法》，同前。

¹² 同上，第2.I.c)条。

¹³ 促进和保护竞争委员会。经济财政部。2009年5月12日第2/009号决定。见：https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1246/1/mercado_relevante.pdf。

D. 经济并购

30. 该法制定了并购前的审查。第7条规定可能的经济并购行为如“参与公司的管理结构的通过以下方式发生变动：公司并购，收购公司股权、配额或股份，收购商业、工业或民事机构，全部或部分收购公司资产，以及任何其他形式的涉及经济单元或公司全部或部分管理权转移的法律业务。”

31. 这一定义与其他很多法律中所使用的定义相符，将经济并购与独立实体之间管理权的收购和转移相联系。¹⁴

32. 这一条中还规定，符合下列条件中至少一条的并购必须提前进行通知：

(a) 作为交易的结果，股份达到等于或高于50%的市场份额。

(b) 在过去三年任何一年里，双方联合年营业总额等于或大于7.5亿调整单位(约合7,800万美元)。

33. 国际最佳做法建议，设置便于核查的依赖于客观和可量化数据的阈，如销售额或资产。相反，建议避免依赖于估值方法的阈，如市场份额。¹⁵

34. 另一个相关的课题是阈值。一方面，通过不会产生相关负面影响的并购寻求避免权力过载，¹⁶ 另一方面，要避免阈值过高，因为它会导致不通报那些在市场上可能会有显著影响的交易。乌拉圭立法规定的销售阈值对于一个相对较小的经济体似乎显得有些高了。

1. 审理过程

35. 第7条规定，并购必须在其进行前10天进行通报。该义务落在了公司管理者、董事和代表身上，未履行义务将负个人责任。第404/007号法令的第39条(以下称之为《条例》)以及2009年11月20日第50/009号决定，规定了对于未履行并购通报义务的处罚。

36. 《条例》第43条规定，通报后的三个工作日内，管理机构可以请求待处理信息。此外，十个工作日内，可以申请附加信息。上述两种情况之外不得申请信息，特定案例除外。

37. 根据该条例第42条，委员会可以不同意通知者对于市场作出的定义，在这种情况下其有5天的时间，提供有关市场的新信息。

¹⁴ 为此可参考委员会第139/2004号条例第3条中的定义，2004年1月20日，关于企业间并购管理(“欧盟并购条例”)。见：<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A126096>。

¹⁵ 国际竞争网络。并购工作组。并购通知流程建议实践。原始评论，2002年9月，第4页。见：<http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc589.pdf>。

¹⁶ 同上，第1页。

38. 同一条还指出，一旦完成了通报手续，委员会将具有广泛的权力，来定期提出有关市场条件跟踪信息的要求。该义务的期限没有具体规定。

39. 国家法人注册机构将需要执行机关出具的批准来进行最终的注册。

2. 实质分析

40. 并购分析力求验证其产物是否获得或巩固了市场中的主导地位，或者交易可能产生限制或阻碍竞争的影响，并且在这种情况下，是否要采取一定措施来避免上述情况的发生。¹⁷

41. 对于乌拉圭的情况，法律第9条指出，“只有当经济并购行为构成事实上的垄断时”，才需要得到委员会的授权。

42. 《条例》第44条规定了管理机构可以考虑的与效率的提升有关的事项。根据国际上的最佳做法，只有当效率的提升直接源于并购且没有并购就不可能实现上述提升时，方对其进行评估。此外，根据这一条，“两家或多家企业之间的资金转移所带来的成本降低，例如企业通过并购获得更大的议价权并进而实现的成本降低，不应被视为效率的提升。”

43. 根据《条例》第45条，委员会可以接受或拒绝垄断性并购。此外，申请人可在申请过程中的任何时间，提出减轻对相关市场预估影响的措施。一旦提交，管理机构应在不超过10个工作日之内，决定是否批准各项措施，以及是否授权并购。

E. 补救措施和制裁

44. 有关竞争的惩处措施主要是为了结束不恰当的行为并在之后矫正它们。¹⁸在某些情况下可以寻求重置市场竞争条件。¹⁹

45. 在乌拉圭，法律第17条列出了适用的惩罚措施。如果出现了反竞争的做法，管理机构可以责令其停止，并且之后的影响持续有效。此外，还可以并购实施以下处罚：

- 警告。
- 在两家全国性报纸上发布警告处罚决定。

¹⁷ 竞争区域中心。拉丁美洲。《并购补救措施(条件): 一般原则和方法》，2014年，第1页。见：<http://www.crcal.org/>。

¹⁸ 康纳，约翰·M.，《对现代国际卡特尔反垄断制裁的有效性》。普渡大学，西拉法叶，印第安纳波利斯，美国，2006年6月，第198页。见：http://www.agecon.purdue.edu/staff/connor/papers/effectiveness_antitrust_sanctions_ghosal.pdf。

¹⁹ 经合组织。滥用市场支配地位的救济和制裁。政策简介。法国，巴黎，2008年12月，第1页。见：<http://www.oecd.org/daf/41814852.pdf>。

- 将处以最低为 100,000 调整单位的罚款，²⁰ 最高为：20,000,000 调整单位，²¹，违规者年营业额，或者相当于违法行为所造成损失的三倍金额的罚款。

46. 管理机构也可以对在审理过程中拒绝配合的管理机构或代表机构的成员以及公司施以同等的处罚。

47. 在确定处罚措施的时候，管理机构需要考虑的标准有：造成的损失，责任人的参与度，违法意图，累犯的情况，以及调查期间的态度。值得注意的是，法律没有考虑行为的严重程度，而这恰恰是国际上主要考虑的因素之一。

48. 最后，《条例》还规定管理机构要对处罚过的公司和自然人进行登记备案。

1. 从宽处理方案

49. 乌拉圭法律规定“协议中的一员检举揭发，或者其所提供的材料，为对其他违法成员定罪提供了足够的证据，视为可减轻处罚的情节。”²²

50. 《条例》限制了这种从宽处理只针对竞争者之间协同行为的案件。这也可能包括完全免除处罚。但是，只提供给第一家提供资料的公司，只要协议的形成尚未开始。

51. 根据《条例》第35条，一旦收到公司文件，委员会将审议，并会在20个工作日内发布有关例外情况关联性的审议结果。如果认定为相关联，该公司将根据规定的条件提供所有的详细信息。

52. 管理机构将开始进行调查，需在处罚的情况下，将使用先前提到的从宽和豁免条件，除非该公司未能遵守提供的信息承诺，伪造或更改所提出的证据。

53. 它缺乏了一些支配这类程序通常适用的规则，如：当信息来自代表个人名义或公司名义的个人时，确保经济主体在调查过程中的配合以及确保主体就此停止反竞争行为的规定。²³

²⁰ 相当于 10,400 美元。

²¹ 相当于 2,084,356 美元。

²² 第 404/007 号法令第 33 条。

²³ 经合组织。《打击核心卡特尔：伤害，有效的制裁和从宽处理方案》。法国，巴黎，2002 年，第 7-10 页。见：<http://www.oecd.org/competition/cartelsandanti-competitiveagreements/1841891.pdf>。

三. 制度方面

54. 促进和保护竞争委员会是经济财政部的下属机构，²⁴ 负责该法律规定的执行。²⁵ 他们的上级领导是部长，其所有决定都须向部长汇报。
55. 该管理机构于2009年3月16日开始开展业务。²⁶ 由上级单位任命的三名成员组成。任期为6年，但可以获得连任。总统有权作为该机构的代表。²⁷
56. 其成员是全职公务员。他们具有独特的奉献精神，除了教学和科研以外。要形成这样的一个机构，需要有经验、专业和学科知识的人员，以确保其在就职过程中能够进行独立判断、高效、客观和公正。²⁸
57. 如出现以下情况，他们可以被总统在内阁会议上予以解雇：(a) 玩忽职守或渎职；(b) 丧失工作能力；(c) 刑事诉讼可能被判监禁或适用刑法定罪；以及 (d) 有损其名誉或机关威信的行为。²⁹
58. 委员会作为一个合议机构采取决定，至少应获得其三个成员中的两票。³⁰
59. 管理机构拥有一个顾问团队，在其开展工作时予以支持。³¹ 所有都是在现行公务员制度下任命的专职公务员。
60. 《条例》第11条规定，上级部委必须向管理机构提供所有行使职能所必需的资源，因为其没有预算自主权，也没有成本核算权力，因为它取决于部委总局的批准。³²
61. 2015年，分配给管理机构的财政资源为13,377,900乌拉圭比索(约合445,910美元)。至于人力资源，目前委员会由一名律师和两名经济师组成。技术团队由7人组成：2名行政人员，2名经济师，3名律师。³³

²⁴ 第 18.159 号法律第 21 条。

²⁵ 第 18.159 号法律第 9、10 和 26 条以及第 404/007 号法令第 16 条规定了促进和保护竞争委员会的职能和权力。

²⁶ 促进和保护竞争委员会。《2009 年回忆录》，第 2 页。见 https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1439/1/2010_03_22_memoria_2009.pdf

²⁷ 《促进和保护竞争委员会工作条例》。2009 年 5 月 5 日第 1/009 号决定。见：https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/1247/1/regl_gral.pdf。

²⁸ 第 404/007 号法令第 12 条。

²⁹ 第 18.159 号法律第 24 条。

³⁰ 《促进和保护竞争委员会工作条例》第 1 条。

³¹ 同上，第 4 条。

³² 促进和保护竞争委员会主席阿德里亚娜·里卡尔迪博士以及委员会哈维尔·戈蒙索罗博士访谈。蒙得维的亚，2015 年 12 月 14 日。

³³ 促进和保护竞争委员会提供的信息。

62. 因此，乌拉圭政府在其制度设计上面，有支持其独立性的要素。然而，其中一些有待改进以加强的建设，如：预算和行政上高度依赖上级部委，有限的财政和人力资源，须向部长汇报决定的可能性。

四. 程序方面

A. 调查程序

1. 起始阶段

63. 根据该法律第10条的规定，委员会负责调查、审理、研究和给出最后判决。程序的起始可以是接到检举也可以是职责使然。³⁴

64. 本法律第12条和《条例》第21条中赋予了检举揭发任何自然人或法人的广泛合法性。检举揭发必须符合最低手续，检举人必须实名，除了在某些情况下，出于严重的原因，允许其保持匿名。

65. 该委员会拥有进行初步调查的广泛权力，包括强制收集个人信息的权力，以及(在司法机关的干预下)申请进行现场调查的权力。³⁵

66. 在这个准备阶段的一个重要的因素是，管理机构有权预防性地叫停可能在未来造成严重损失的行为。³⁶ 该项措施的命令在程序中的任何时间都可以下达。³⁷ 如果该项措施在程序之前实施，权力机构必须在30日之内展开程序。³⁸

2. 程序中

67. 该法律中不包含初始阶段完成后，相关程序过程中主要规定，除第14条中涉及每个人与管理机构合作的义务。违反该义务将造成有罪的推定。³⁹

68. 法律中缺乏的规定由《条例》补足，其中包含该有关程序办理和开展的规定。为此，第23条给予被审理者10个自然日的期限来处理检举和提供所有无罪的证据。

69. 听证会过了以后，管理机构必须在接下来10个工作日之内决定继续程序还是因依据不足而结束程序。在确定继续审理案件的情况下，须宣布受理所提供的

³⁴ 第 18.159 号法律第 10 条。

³⁵ 第 18.159 号法律第 11 条。

³⁶ 根据第 404/007 号法令第 30 条，委员会还可以向司法机关申请采取其他类型的预防措施。

³⁷ 第 18.159 号法律第 13 条和第 404/007 号法令第 27 条。

³⁸ 第 18.159 号法律第 15 条。

³⁹ 第 404/007 号法令第 29 条。

证据。⁴⁰ 管理机构必须依照上述证据，以及其他任何被认为是对于开展调查来说是恰当与必要的证据来展开审理过程。⁴¹

70. 这个阶段结束之后，委员会将发布最终决定草案，据此进行审理，并允许各方在15个工作日的期限之内提出自己的辩护，并在60个工作日之内提供补充证据。这个期限结束之后，将在10个工作日内重新审理并提供最终结案陈词。⁴² 根据《条例》第26条，最终决定须在接下来的60个工作日以内发布。⁴³

71. 审理过程从起始阶段到最终决定所有记录都是保密的。⁴⁴ 该保密规定不影响涉案各方。

72. 法律规定了其他形式的程序终止，如撤回检举，为此，机构可以决定结案或继续调查。⁴⁵

73. 还规定了通过一种折中的办法终止审理程序的可能性，但这并不意味着承认违法情节的存在，⁴⁶ 意味着行为的终止或改观。根据法律第16条，“当非法性和行为人毋庸置疑时审理终止”。对于这种情况，《条例》第28条规定，接下来是对行为非法性的接受，以及减轻处罚。一个实际困难就出现在这里，因为基于这样的说法拒绝折中的可能是提前的判断。

74. 如果涉嫌违法者希望完全免罪，应该在审理阶段开始之前提出申请。如果随后提出，仅可能获得减少处罚。没有规定该机关完全不接受被审理人所提出建议的情况，但认为接下来可以进行修改。

75. 最后，乌拉圭法律规定了和解的可能性。⁴⁷ 根据法律规定的方式，该形式可以不与这些程序的性质相兼容，因为牵涉到公共利益的获取。在实践中，委员会将其解释为达成行为终止或改变协议的可能性。

76. 如对终止审理的决定不服，可在其下达后10天内提起撤销该决定的上诉。在同一期限内的补充方式，可以提起行政上诉至部长。⁴⁸ 最终决定处以罚款的，将会以强制的形式进行征收。⁴⁹

⁴⁰ 第 404/007 号法令第 24 条。

⁴¹ 第 404/007 号法令第 25 条。

⁴² 第 404/007 号法令第 26 条。

⁴³ 第 404/007 号法令第 26 条。

⁴⁴ 2013 年 5 月 21 日经济财政部第 8398 号部级决定第 1 条 E) 款如此规定。

⁴⁵ 第 404/707 号法令第 22 条。

⁴⁶ 第 404/007 号法令第 28 条。

⁴⁷ 第 404/007 号法令第 32 条。

⁴⁸ 共和国《宪法》第 317 条和第 500/991 号法令第 142 条。

⁴⁹ 第 404/007 号法令第 38 条。

B. 咨询程序

77. 《条例》第46条规定了允许个人就已经自己开展或打算开展，或者第三方开展的行为或并购进行咨询的程序。

78. 在为自己进行咨询的情况下，申请人将决定这对于管理机构是否有约束力。如果决定是不具约束力，必须提供所有认为相关的要素，然后管理机构要在30个工作日之内予以回应。如果有约束力，那么管理机构将具有同等的调查权力，对案件进行分析，个人有义务予以配合。不得就第三方的行为作出有约束力的咨询。

79. 具有约束力的咨询程序可能会分散管理机构的资源，因为可能会强迫开展调查以回应咨询，之后还可能会引发惩处的程序。例如，如果是非强制的权力或权威的意见，只涉及到一般标准可减少这种风险。

C. 司法复审

80. 可在根据《宪法》第307条和后续条款设立的行政诉讼法院对委员会作出的最终决定提起上诉。

81. 该法院不是此方面的特设机构，而是公法领域的普通法院。该法院可在其决定中确认或撤销行政行为，而不作修改或替换。⁵⁰ 法院的决定只对特定的案件有效，但如果诉讼是针对普遍适用的行政行为，判决也将具有普遍适用的效果。⁵¹

82. 乌拉圭制度的一个特点是，同一个诉讼并不共同处理行为的终止和损失的赔偿。如果得到一个行为终止的判决，然后可以在相应的机构起诉要求赔偿，但如果先选择了赔偿措施则不能请求行为终止。⁵²

83. 行政诉讼法院应遵循的司法程序及其内部组织，受到第15-524号法令的约束。

⁵⁰ 共和国《宪法》第310条。

⁵¹ 共和国《宪法》第311条。

⁵² 共和国《宪法》第312条。

五. 竞争法的应用

A. 保护竞争⁵³

84. 竞争保护包括两个方面：反竞争行为调查和经济并购分析。2009年至2015年，委员会收到案件126例，解决了118.5例，分别为65.5件调查，23件预备研究和30件经济并购。大部分案件都是来自于经济实体的揭发检举。管理机构平均每年开展一项调查。

85. 根据委员会最近的备忘录，在2014年，违法行为平均调查所用时间超过了一年。案件平均的调查期长达28.3个月。仅有一例案件是通过折中终止机制解决的。

86. 在解决的调查中，权力机构在15个案件中做出了处罚裁决。处罚的案例中大部分与纵向协议或市场滥用支配地位行为有关。

87. 作为上述调查的结果，管理机构处置了30家经济主体。其中9家予以警告，6家处以罚款，总共有15家经济主体受到处罚。

88. 如果使用本法律第17条规定的最大适用额度作为参考，那么在所有案件中处以的罚款金额相对偏低。从这个意义上来说，10个经济主体受到了100,000调整单位(约合11,048美元)的罚款。即便如此，在至少一个案件中，告发人因为符合减轻处罚的情节而受到从宽处理。

89. 当管理机构施以相对较高的惩处时，这种方案通常是成功的。

90. 在所有处罚的案件中，至2015年12月，只有一件被经济财政部驳回，并由行政诉讼法院予以确认。

91. 根据适用该法律的经验，值得强调的是，管理机构已经能够成功地开展相关调查，并以对涉案的经济主体施以纠正措施和罚款来结案。

92. 然而，某些方面本可以改善调查的实施、内容和工作方法，以及诉讼的把控。在这方面，建议改善管理机构在决定中有关司法和经济的论证；建立统一的工作方法进行调查和技术报告；提高团队的关于反竞争行为的研究和分析能力；并建立一个数据库，以便在调查各阶段，对案例进行适当的跟踪。

⁵³ 本节信息主要来自于促进和保护竞争委员会，及其 2009、2010、2011、2012、2013 和 2014 年备忘录。见：<http://competencia.mef.gub.uy/7961/5/areas/memorias-de-actividades.html>。

B. 并购

93. 管理机构在有关并购的活动方面并无重要建树。截至到2015年通报的33件案例中，没有一个要求委员会授权，因其没有形成事实上的垄断。

94. 一旦发现该参数未被满足，根据《条例》第40条，决定中仅限指出所提交的信息是否符合现行法规。如若如此，只简单通报并购即可。只处理了一个案件，因没有及时通报并形成并购，对两个经济主体都施以处罚。

95. 因此，调控并购的经验表明，对于此类交易在有关竞争的方面，现行标准在实践上没有任何控制力。

C. 倡导竞争

1. 司法权力

96. 第18.159号法第26条规定了管理机构在行使倡导竞争的职能时拥有以下权力：(a) 为行政部门提供有关促进竞争和竞争政策的咨询；(b) 向行政部门、立法部门、司法部门、各省政府和其他公共实体提供不具约束力的建议；(c) 根据市场竞争的模式，提出不具约束力、一般性或部门性的建议。

97. 该条还指出委员会可以对任何人提出的有关其具体开展的行为或打算开展的行为或其他人开展的行为的咨询给出意见。最后，权力机构可以指定一般性规定和特别说明，以便满足立法的目标。

2. 活动⁵⁴

98. 管理机构开展的有关倡导竞争的活动主要集中在两个方面：接受咨询和宣传竞争法。

99. 从2009年至2015年，委员会解决了90项咨询，53项非正式的和37项正式的，14项由政府监管机构和公共机构提出，23项由个人提出。管理机构平均每年处理18件咨询。根据法律规定正式的咨询需要在30日内给予答复，非正式的咨询需要在咨询当时给予答复。

100. 管理机构没有对于实施其竞争倡导行为之后在市场发挥的效用的跟踪机制。不过，尽管如此，还是从一些咨询中衍生了之后的一些检举或调查。

101. 此外，还举行了一系列会议、培训班、讲习班和研讨会，以协调、培训和传播竞争的原则。活动受众主要针对各行为主体，如企业家、政府官员、监管机构、律师、顾问和学者。有时还获得了其他主管部门、国际组织或私营部门的支持。

⁵⁴ 本节信息主要来自于促进和保护竞争委员会，及其 2009、2010、2011、2012、2013 和 2014 年备忘录。见：<http://competencia.mef.gub.uy/7961/5/areas/memorias-de-actividades.html>。

持。与相关行业商会、咨询顾问和律师的访谈，虽然这不是一个科学的样本选取，还是确保大部分人最清楚地了解立法的范围。⁵⁵

102. 沟通方面，委员会没有开展积极的或计划的活动。然而，对正在进行的程序和各种媒体信息要求给予了答复。总体来说，对管理机构已知的相关案件有比较好的覆盖。

103. 最后，委员会也有一个网页，⁵⁶ 上面有基本的监管、制度和基本技术信息，和对各种现有案件的决定和报告。该页面会定期更新。

104. 因此，在竞争领域，管理机构依法行使其权力时一直被动而非主动的。委员会因为上文提到的诸多限制，没有很大的权限在这个领域来确定一个战略议程。有必要继续加强这些努力，通过与其他政府和司法机构的关系，促进良好的竞争环境，以及提高社会对竞争所带来好处的认知。

六. 受管制部门

105. 《竞争法》第27条规定，在所有受“专门监管机构管制和监督的部门，保护和促进竞争由上述机构负责”，这些机构可以为委员会提供非约束性的咨询。这种竞争也延伸到，可能会涉及到在横向和纵向上受到监管，并且监管措施影响其竞争状况的市场。

106. 在确定所包含的部门时，对于标准的解释十分宽泛。例如，在有关体育彩票的案例中，经济财政部裁定，博彩管理局是展开反竞争行为与并购调查的职能机构。⁵⁷ 该决定后经行政诉讼法院的确认。⁵⁸

107. 该解释降低了委员会采取行动的可能性，可能会带来各个管理机构的标准的不统一，以及导致被管理者关于如何规范其活动的不确定性。。当地专家指出的另一个问题是，监管机构并未优先重视竞争法规的落实。⁵⁹ 在这方面，值得注意的是，在监管机构确认存在反竞争行为的案件中，并未给予严厉处罚。

⁵⁵ 2015年12月14-18日采访了各种协会和商会的成员，例如：乌拉圭工业商会，乌拉圭电信商会和乌拉圭出口商联合会。

⁵⁶ 地址如下 <http://competencia.mef.gub.uy/>。

⁵⁷ 经济财政部。2012年7月24日决定。(2011/05/008/415-2)，第2页。

⁵⁸ 行政诉讼法院。第411/2014号判决。2014年9月30日“国家博彩集中银行。经济财政部。废止行动”(卡片号660/10)。

⁵⁹ 竞争法专家丹尼尔·海尔根博士访谈，蒙得维的亚，2015年12月16日。

七. 国际合作

108. 第159号法第26条I)款中规定，管理机构必须与其他国际竞争保护机构保持联系，并参与讨论有关竞争议题的论坛。

109. 管理机构取缔跨国影响的行为和并购最重要的工具是：南方共同市场竞争保护协定，⁶⁰ 后由第15/06号决定补充，通过了南方共同市场成员国竞争保护管理机构间合作进行区域范围经济并购调控谅解备忘录，⁶¹ 以及第04/04号决定通过了南方共同市场成员国竞争保护管理机构就国内《竞争法》适用问题开展合作之谅解备忘录。⁶²

110. 总之，这些文书确立了四种合作与协调机制的实施标准：竞争管理机构之间的磋商和通知，对于具体案件的执法活动的协调，技术合作与交流信息。

111. 委员会成员定期参加南方共同市场关于竞争保护的技术委员会第5号会议以推进共同标准的国际化和对不同国家有用的实践经验交流。迄今为止，尚未在任何具体案件中援引过现行法规。

112. 此外，委员会参与其他有关竞争的区域性论坛推进合作与技术援助，例如拉丁美洲竞争和消费者保护计划，以及竞争区域中心。也与其他国家的竞争管理机构建立了联系，例如，西班牙、巴西和墨西哥。⁶³

113. 此类关系能够促进管理机构之间的经验交流，有利于提高任何管理机构、本法律所适用的其他机构和经济主体的技术能力。

八. 建议

114. 下面是就前面对于监管和制度分析所提出的一些意见，值得参考，以利于乌拉圭竞争保护和促进体制的加强：

适用范围

- 促进监管制度必要的修改，通过其他法规和司法解释，以限制适用法律时确定例外情况的可能性。

⁶⁰ 2013年12月4日第19.173号法律，其中通过了南方共同市场竞争保护协定，于巴西联邦共和国，福斯伊瓜苏市，2010年12月16日。

⁶¹ 2008年8月11日第383/008号法令，通过了南方共同市场共同市场委员会第15/06号决定，批准了“南方共同市场成员国竞争保护管理机构间合作进行区域范围经济并购调控谅解备忘录”。

⁶² 2005年10月7日第386/005号法令，通过了第04/04号决定，批准了“南方共同市场成员国竞争保护管理机构就国内《竞争法》适用问题开展合作之谅解备忘录”。

⁶³ 同上。

反竞争行为

- 对各种违禁行为，根据其类型、性质和严重程度进行分类。
- 建立与应用分析本身违法原则，以适用于所谓的“核心卡特尔”。
- 考虑设立一个最低限度规则，尤其是如果听取了之前关于规则本身的建议。
- 重新分配适用合理原则诉讼程序的举证责任，被调查者负责对相应促进竞争的作用和效率的提高进行证明。
- 划定禁止的行为清单，包括那些已被国际上确定为反竞争的。
- 明确竞争规则适用于协会等行业组织的行为中。
- 考虑发布禁止行为、制裁、市场定义和权力的评估手册或指引等等。

并购

- 建立基于客观参数且易于查证报告阈值。
- 评估阈值是否与当地的经济规模相匹配。
- 修改并购背景分析的规则，使管理机构可以干预诸如市场力量的建立或加强，促进协调，等等。
- 建立一个更详细的制定补救措施的程序，允许各方对话通畅。
- 对并购分析给出指导方针，让被管理者明确应该遵循哪些不同标准。

制度方面

- 修改执行机构的制度设计，使其在做出决定时有更大的独立性和自主性，无论是在同一部门或作为一个完全独立的实体。
- 显著提高竞争管理机构的预算。
- 竞争管理机构改善知识管理。
- 加强技术团队在反竞争行为和并购调查和分析方面的技能。

竞争法的适用

- 根据国际最佳做法案例的建议，对程序进行改革，以适应各种需要开展行为调查的案件的需求。
- 开发激励最终决定案文中的行政行为的所有因素。
- 编写反竞争行为和经济并购调查和研究程序和内部手册。
- 更加详尽地促进和监管折中终止案件。
- 更加详尽地促进和监管从宽处理情形。

关于竞争倡导

- 在资源允许的范围内，继续深化在倡导竞争领域的努力。
- 通过对竞争的法律和经济分析来培训司法人员。
- 进行市场调查，以促进市场失灵的检测。

促进预防方案

- 制定以促进预防为手段的计划和活动，以避免反竞争行为的发生。

关于监管部门

- 考虑进行司法改革，以建立一个执行竞争规则的单一机构，以便产生更大的一致性和有效性，促进和保护竞争原则。
- 深化与监管部门之间的协调。

参与区域合作

- 继续参加关于这个问题的国际论坛。
-