



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
竞争法和竞争政策政府间专家组
第二十一届会议
2023年7月5日至7日，日内瓦
临时议程项目8

巴拉圭竞争法和竞争政策自愿同行审评：概述* **

* 本文所载调查结果、解释和结论仅代表作者本人的观点，并不一定反映联合国、其工作人员或会员国的意见。本文是巴拉圭竞争法和竞争政策自愿同行审评完整报告的概述。

** 本出版物所载调查结果、解释和结论仅代表作者本人的观点，并不一定反映联合国、其工作人员或会员国的意见。本文件印发前未经编辑。



一. 社会、经济和政治背景

1. 巴拉圭位于南美洲，面积为 406,752 平方公里。巴拉圭是一个内陆国家，与阿根廷、多民族玻利维亚和巴西接壤。巴拉圭河将国土分为查科和东部地区，具有不同物理、气候、生态、行政和人口特征。巴拉圭东部是全国人口集中的地区，总人口的 97%(7,232,889 人)居住在东部。¹
2. 巴拉圭人口有 7,453,694 人，就人口而言，在全世界 196 个国家总排名第 105 位，人口密度非常低，每平方公里 18 人。首都为亚松森，货币是瓜拉尼。
3. 巴拉圭的经济结构和国内生产总值主要由两个元素组成，即农牧业和商贸金融业。商贸金融业集中在亚松森、德尔埃斯特市、恩卡纳西翁和佩德罗胡安卡巴列罗。农牧业在国内生产总值中的占比约为 26%，全部出口几乎都来自农牧业，其中农业占 17%，畜牧业占 7%。农产品中，93%是大豆，其余为棉花和烟草。
4. 畜牧业是巴拉圭经济的另一个支柱。2010 年，巴拉圭成为世界第八大牛肉出口国，水平卓越，全球公认。在过去 10 年里，巴拉圭牛肉出口额从 5,000 万美元增长到了 17 亿美元，牲畜存栏量增长了 49%，屠宰量随之增加，冷冻设施为原来的三倍。²
5. 另一个值得一提的重要行业是电力行业，巴拉圭仅消耗其生产的电力的 16%，其余电力出口国外，如阿根廷和巴西，巴拉圭与这些国家共享雅库雷塔(阿根廷—巴拉圭)和伊泰普(巴西—巴拉圭)水电站。³
6. 就当前经济状况而言，巴拉圭的国内生产总值接近 410 亿美元，在 2021 年增长 4.1%。2021 年，巴拉圭公共债务为 146.42 亿美元，占国内生产总值的 37.72%，人均债务为 1,991 美元。⁴
7. 政治方面，巴拉圭是一个总统制共和国，国家元首和政府首脑为总统。1992 年 6 月 20 日，巴拉圭通过了现行宪法，其文本受到西方宪法的启发，基于法治社会的代表性和多元化的共和民主基本原则。⁵
8. 区域一体化模式包括南方共同市场(南共市)、南美中西部一体化区和南美区域基础设施一体化倡议，每个模式都有各自战略和特定行动领域。

¹ 国家统计局，见 <https://www.ine.gov.py/publicacion/2/poblacion>。

² 见 <https://cifca.agr.una.py/novedades/paraguay-ganaderia-y-su-crecimiento/>。

³ 2022 年，最后一座火力发电厂停业后，巴拉圭成为世界上唯一 100% 清洁可再生能源发电的国家。然而，根据拉丁美洲和加勒比区域气候变化脆弱性和适应性指数，巴拉圭是南美洲最容易受到气候变化影响的国家，是该区域 10 个面临极端风险的国家之一，原因是其发展指标很低，经济依赖农业。巴拉圭面临干旱、洪水等日益极端的问题，缺乏用水安全，人口流离失所，未来的能源状况也并不乐观。矿产能源局表示，从 2030 年开始，能源生产将不足以满足当地需求。

⁴ 见 <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>。

⁵ 法律体系以罗马法和法国法为基础，1992 年颁布的宪法作为总体规范，为行政、立法和司法三权分立奠定了基础。

二. 竞争法规的背景

9. 《巴拉圭国家宪法》第 107 条“自由竞争”规定：“每个人都有权在机会平等的制度下从事其选择的合法经济活动。市场竞争得到保障，不允许垄断和人为操纵价格，不得阻碍自由竞争。高利贷和未经授权的有害商品交易将受到刑事处罚。”

10. 另外，还须提及第 1.143/97 和第 3026/06 号法律。1997 年 10 月 15 日第 1.143/97 号法律批准了适用于南共市内的《南方共同市场竞争保护议定书》。2006 年 9 月 7 日第 3026/06 号法律批准了《关于南方共同市场竞争保护议定书条例的协议》，使其纳入巴拉圭国内法。

11. 《竞争法》的批准过程并不顺利。第一个法案提交议会后，直到 2013 年获得批准，共历时 10 年。根据巴拉圭议会立法信息系统的记录，2003 年、2008 年和 2010 年分别提交了三个关于竞争保护法草案。⁶

12. 第三个法案在议会获得批准，是行政机构通过工业和商务部与企业界代表巴拉圭工业联盟和工商业联合会达成共识的结果。

13. 工业和商务部起草的法案在立法机构经过审议，于 2013 年 3 月 21 日获得参议院批准。⁷ 2013 年 6 月 21 日，议会批准了第 4956/2013 号竞争保护法。

三. 自由竞争法律制度

14. 《竞争法》分六部分，各有相应的内容。为了安排合理，另分四个方面：(一) 实质规定；(二) 体制方面；(三) 程序方面；(四) 其他事项。

A. 实质规定

15. 值得一提的是，第 2.1 条承认，出于公共利益的原因，该法的规定可能不适用于某些经济部门或活动。

16. 关于适用范围，第 3 条规定，该法普遍适用于在国内对自由竞争有影响的所有行为、做法和协议，包括在国外实施的行为，即由任何法律主体(无论是自然人还是法人，无论是公法还是私法意义上的法律主体，无论在本国或外国)实施的此类行为。

17. 最后，该法第 6 条从产品及地理角度对相关市场作出了一般性定义，但不影响当局在处理具体案件时可能确定的其他补充标准。

1. 受禁的协议

18. 《竞争法》第一部分第二节第 8 条和《条例》第一部分对受禁的协议相关事项作了规定。第 8 条很宽泛，涵盖任何旨在或具有限制自由竞争的目的或效果的协议、决定或做法，随后在非详尽的列表中对此类行为作了说明。

⁶ 见 <http://silpy.congreso.gov.py>.

⁷ 参议院公报，2013 年 3 月 21 日第 235 期，第 24 页及以下各页。

19. 《竞争法》不区分经协商而实施的行为与有意的平行行为。经协商而实施的行为无疑是违反自由竞争的行为，因为在某种程度上，这样做消除了竞争市场的不确定性。而有意的平行行为或平行做法则是在寡头垄断市场中理性地采取的行为，其中的决策是相互依存的。

20. 第 8 条的最后一款重申当局有责任分析所述行为可能导致的效率收益，《条例》第 5 条也述及这一点。这种分析不适用于明显的卡特尔案件，而适用于其他横向协议，分析效率收益的责任由当事方承担，而不是由当局承担。

2. 滥用行为

21. 《竞争法》第一部分第三节第 9 至 11 条和《条例》第一部分第二节载有与滥用市场支配地位有关的规定。

22. 滥用市场支配地位的一般情形及禁止这种行为的規定载于《竞争法》第 9 条，关于这一点，首先需要强调的是，集体滥用支配地位的行为也受禁止。

23. 《竞争法》有一条专门涉及掠夺性价格的问题。这一规定是在巴拉圭收集的信息的基础上，反映私营部门对巴拉圭存在大量走私活动的特别关注。

24. 最后，《竞争法》有一项规定涉及不公平对价问题，禁止以接受劣势条件为前提订立合同的行为。

25. 《竞争法》中没有任何规定旨在控制当局可能违反自由竞争的行为，例如不符合自由竞争的招标条件。因此，在这方面列入相关法律规定很重要。

3. 集中经营

26. 在《竞争法》第一部分第四节第 12 至 14 条和《条例》第一部分第三节对集中经营相关问题作了详细的规定。

27. 其中确立了对有效竞争的重大障碍的标准。为此，应考虑市场结构、竞争对手在市场上的地位以及其经济和财务实力、供应商和用户的选择可能性等因素。

28. 尽管《竞争法》确立了标准，《条例》中订有详细的程序，但有必要由当局发布相关指南或准则，解释其分析集中经营的方法，以便为经济主体提供确定性。⁸ 这需要行使《条例》第 69 条所述的权力。

B. 体制方面

29. 竞争法规的实施由国家竞争委员会负责，国家竞争委员会是合议性质的权力机构，其主要部门为理事会和调查局，理事会由三名成员组成，是最高机构。调查局由一名官员负责。竞争委员会的目的是促进和维护市场上的自由竞争，其职权与各个竞争机构的职权相同，即调查案件和作出决定。

30. 《条例》规定了该委员会工作应遵循的原则，包括不限制企业竞争积极性、说明其决定的理由、保持行动的可预测性以及以最优、效率最高的方式利用资源。

⁸ 目前，国家竞争委员会已核准集中经营通知指示。本文件包含用于集中经营通知的规则。建议发布的指南或指导方针是指当局在分析集中经营时将采用的标准。

1. 国家竞争委员会理事会

31. 理事会指导国家竞争委员会的工作，拥有广泛的权力，《竞争法》第 29 条对此作了规定。理事会的法律代表是其主席，主席任期两年。理事会成员任期六年，可连任一次。

32. 关于成员的独立性、自主权和专业经验，应提及旨在维护竞争政策方面这些重要指导原则的一系列规定(《竞争法》第 15 条)。

33. 此外，应该指出，尽管三名成员是行政当局根据工业和商业部提出的三份候选名单任命的，但这些候选名单是在资格评估委员会进行评估选拔后制定的(资格评估委员会半数成员来自私营部门)，这样做增强了独立性，而且重视专业经验。

34. 为了防止利益冲突，成员全职工作，不能担任本法律适用范围内的实体的行政管理人员、经理或雇员。

35. 国家竞争委员会需发布其年度报告，将副本发送给工业和商业部、财政部以及生产、工业、商业和服务行业协会。理事会主席必须至少每年一次出席会议(经济和金融委员会)会议，汇报其管理工作。

36. 《竞争法》第 29 条规定了国家竞争委员会及其理事会的职权和性质。为了执行《竞争法》，该机构在两个方面具有广泛的职权：保护和倡导竞争。

37. 值得注意的是，国家竞争委员会有权适用法律应对反自由竞争的限制性做法(在调查阶段及在作出决定时)，监测其决定的执行情况，并对集中经营的行为进行事先监控。

38. 就倡导竞争而言，理事会被授予一系列职权，可在所有层面传播自由竞争原则，包括向政府机构、媒体、消费者和企业家传播这些原则。

2. 调查局

39. 巴拉圭选择了单一管理机构的模式。因此，根据法律第 30 条的规定，除了理事会之外，还设有调查局，由局长主管，局长的任命也由资格评审委员会负责。

40. 根据《竞争法》第 30 条的规定，为了开展调查，调查局局长必须征得理事会的授权，这可能会影响调查违反自由竞争行为的人所必须进行的独立工作。调查局拥有的权力和职责的更详细的规定载于《竞争法》第 54 条和《条例》第 57 条。

C. 调查程序和职权

41. 《竞争法》详细规定了惩罚程序(第三部分)，但只有一条述及集中经营通知程序(第 14 条)，尽管《条例》中对此程序有详细的规定。

1. 处罚程序

42. 处罚程序包括两个阶段：调查和纪律处分。

43. 调查阶段规定为 90 天的期限，可由理事会予以延长一次，期限也是 90 天。尽管调查应该迅速有效进行，但在某些情况下，由于受调查的行为或其影响的市场较为复杂，可能需要更长的时间。⁹ 法律确保受调查者可以参与调查，并授权当局通过协议或在受调查者承诺停止相关行为的情况下结束调查。

44. 需要指出的是，《条例》第 75 条列出了一系列调查权限，其中包括无论有无在预先通知的情况下进行调查，甚至可以要求工商实体停业，但这样做需要获得法院的授权。

45. 关于调查阶段的终止，《竞争法》考虑到了放弃指控或提出指控的选择，这一点在调查局向理事会提交的技术报告中加以说明。

46. 纪律程序阶段从调查局提出指控开始，调查局将指控连同作为指控的证据的所有材料发给被告，被告有 18 天时间提出抗辩，并有 40 天时间提供证据。

47. 关于指控，在指控阶段结束后，理事会必须在指控材料提交后或申诉期限到期后的 40 天内作出最终决定。理事会可决定予以罚款、勒令停止相关行为并规定条件或义务。

48. 《竞争法》对于在 40 天内作出决定的要求非常严格，如果理事会未能在规定期限内作出决定，则自动视为同意调查局的意见。在这方面，可比较的经验¹⁰表明，在复杂的调查中，调查所需的时间远远超过这个期限，因此延长这个期限是有必要的。

49. 最后，调查局可以向理事会提出必要的预防措施，以确保最终作出的决定的有效性。

50. 处罚规定载于《竞争法》第 62 条及其后文和《条例》第 90 条及其后文，其中罚款和认定行为无效是最重要的处罚措施。这些措施不仅可以对违规的法人实施，还可以对该法人实体的董事和高级管理人员实施。

51. 在处罚程序中，向国家竞争委员会提出复议或撤回决定的任何上诉，均须在 10 天之内提出，而对于董事会作出的决定，可以向审计法院提起行政争议诉讼。

52. 在涉及串通行为(操纵竞标)的案件方面，法律没有规定禁止与国家行政机构和公共企业订立合同时的相关做法。在法律中列入这种具有高度威慑性的处罚规定很有必要。

2. 集中经营通知程序

53. 集中经营的通知和登记规定载于《竞争法》第 14 条和《条例》第 15 条及其后续条款。

54. 关于通知门槛，有两个备选门槛。第一个基于集中经营后企业所占市场份额(45%)，第二个基于集中经营各方上一个会计年度的总销售额(100,000 份最低月

⁹ 例如，西班牙的调查期限为自启动调查之日起 12 个月。最长期限为自批准启动处罚程序之日起 18 个月(《保护竞争条例》第 28 条第 4 款)。

¹⁰ 例如，在西班牙，作出决定的期限为 6 个月(《保护竞争条例》第 45 条第 5 款)。

薪，¹¹ 即约 3,500 万美元)。如果未通知已超过这些门槛的交易，则调查局必须告知有关方面，要求它们在 20 天内提交通知。

55. 该程序分为两个阶段，最终决定必须在不超过 90 天的期限内作出。第一阶段持续时间不得超过 30 天，国家竞争委员会可以：(一) 宣布申请无效；(二) 如果明显无妨碍有效竞争，则批准申请；或(三) 如果需要更多的分析，则进入第二阶段。

56. 《条例》第 23 条及其后续条款规定了评估集中经营的方式。具体而言，这些条款规定了评估方式、效率分析以及发出通知的公司所承担的举证责任。

57. 在这方面，以沉默暗示同意的原则也适用，即如果理事会在 60 天内未作出相应的决定，集中经营的申请就被视为已获得批准。

58. 《条例》还提及与集中经营过程中违规行为有关的一系列不当行为。以下行为均构成违规：(一) 未发出集中经营通知；(二) 提供欺诈信息；(三) 未按照条件遵从计划。除被视为违规外，这些行为还将导致集中经营无效。

D. 受监管的行业

59. 国家竞争委员会的职责之一是和行业监管机构协调行动(《竞争法》第 29 条 f 项)。此外，《竞争法》还有关于此主题的一项特别规定(第 61 条)，将合作义务确立为一般原则，不仅要求各监管机构与国家竞争委员会合作，而且要求所有公共机构都向该委员会提供所有其所需信息，否则将受到罚款，并通报任何可能危及自由竞争的情况。同样，在涉及司法和行政争议事项时，有关当局可以请国家竞争委员会发表非约束性意见。

60. 在必须与监管机构进行协调和合作方面，紧密相关的是当局发布行业研究的权力和职能。这项权力在《竞争法》第 29 条 h 项中有明确规定。

E. 其他相关法律问题

1. 域外效力

61. 如前文所述，该法适用于自然人或法人，无论属于本国还是外国，无论其在巴拉圭境内还是在外国。关于行为，重要的是行为对国内竞争产生的影响，以便国家竞争委员会能够对其作出评估(《竞争法》第 3.2 条)。

62. 在调查涉及外国企业的情况下，最有效率的方式是通过与其他机构的有效协调和合作机制。到目前为止，国家竞争委员会已签署了 20 项国际协议，其中 16 项是技术合作协议，其主要目的是开展有关竞争法律适用和有关其各自司法管辖区内宣传竞争政策的技术合作和经验交流活动。在此背景下，委员会只与哥斯达黎加对应机构交换过信息。

¹¹ 法定最低工资为 2,550,307 瓜拉尼，相当于 344 美元。

2. 损害赔偿

63. 为了促进有效竞争，重要的是保护自由竞争的法律制度应该包括允许和便利消费者和受损企业获得赔偿的规定，以弥补限制自由竞争的行为造成的损害。

64. 《竞争法》第 84 条有涉及此主题的规定。在民事法院提起损害赔偿诉讼，必须先由国家竞争委员会作出最终且可予执行的决定宣布相关行为是违规行为，因此民事诉讼仅限于证明损害和此非法行为之间的因果关系。国家竞争委员会可以被要求就限制性做法以及赔偿的合理性和数额发表意见(法庭之友书状)。

3. 诉讼时效

65. 《竞争法》规定，涉及违法行为以及宣布行为无效和要求损害赔偿的诉讼时效为四年。应该区分从公共视角追究违法行为的诉讼和带有赔偿目的的私人诉讼的时效，后者只能在国家竞争委员会做出最终决定之后才能提起。

三. 《竞争法》的执行

A. 限制性协议

66. 竞争对手之间的横向协议和旨在制定购买或销售价格、限制生产、分配市场地区或配额或影响招标结果的协商是最严重的反竞争行为，大多数主管当局通常优先调查这些做法。

67. 然而，在巴拉圭的情况下，由于没有可供参考的举报者奖励计划等原因，关于限制性协议的调查非常少。以下是有关此事的两个案例。¹²

医疗用品招标案

68. 调查局对 Eurotec S.A.公司和 Imedic S.A.公司之间的预定合作展开了调查，这两家公司被怀疑在 2018 年至 2020 年间影响了涉及多种药物的八个公开招标的结果，其中包括治疗 COVID-19 的特殊用品。

69. 国家竞争委员会理事会以形式理由不接受调查局局长的起诉提议，援引了《竞争法》第 2 条第 4 款规定：“法律授予或承认的特殊权利、权力或特权的行使不应视为反竞争行为或滥用市场支配地位”。

70. 没有人针对国家竞争委员会理事会的这一决定在审计法庭上提出上诉。

燃料行业协会公告案

71. 国家竞争委员会对违犯《竞争法》第 8 条的行为展开的另一项调查与分销商协会的公告有关，该协会会员有十家燃料批发公司。协会在其公告中提出了燃料销售价格的建议。

72. 在此案中，理事会同意调查局启动控诉程序，但没有对该行为进行罚款，而是实施了某些纠正行为的措施。该行业协会被要求在一家全国性报纸上刊登一份

¹² 见 <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practicas-restrictivas/historial-de-expedientes>.

有关不得发布此类公告的声明，并制作 1,000 份介绍该领域法规信息的宣传册。此外，对未履行措施的每一天，还将处以一个月最低工资的罚款。

B. 滥用支配地位

73. 国家竞争委员会几乎没有接到过滥用市场支配地位的案件。最相关的案件与国家足球队转播权有关，如下所述。

74. 在 2020 年 Teledeportes Paraguay S.A.案中，调查局指控 Millicom 集团旗下的 Teledeportes Paraguay S.A.滥用其在批发信号分配市场(包括足球比赛的直播信号)中的支配地位，拒绝回应 AMX Paraguay S.A.和 Tuves Paraguay S.A.有关许可国内甲级足球转播权的请求。

75. 调查局认为，这种行为受《竞争法》第 9 条第 3 款明言禁止一无正当理由拒绝满足购买产品或服务的要求，因此应该宣布被告公司有罪。然而，理事会未接受这一建议，认为不存在明确而确凿的证据证明拒绝是没有正当理由的。

76. 没有人依据《竞争法》第 68 条规定对国家竞争委员会理事会的决定提起行政争议诉讼。¹³

C. 集中经营

77. 国家竞争委员会大部分时间用于对集中经营的调查。自从委员会在 2015 年 11 月开始工作到本报告完成，委员会共接到了 47 个关于集中经营的通知，除了三个通知在第二阶段审查外，其他通知均在第一阶段得到处理。¹⁴

78. 绝大部分集中经营通知(30 个)得到直接批准，7 个则在获得批准时附带关于采取补救措施的要求，只有一个集中经营通知被拒。目前，仍有 3 个与集中经营有关的案件在审计法院等待处理。

79. 国家竞争委员会不批准的唯一一个集中经营申请涉及肉类工业领域(Frigomerc S.A.与 Frigorífico Norte S.A.)。

80. 不批准的集中经营申请涉及 Frigomerc S.A.和 Frigorífico Norte S.A.(Frigonorte)之间签订的合同，Frigomerc S.A.是巴拉圭最大的牛肉工业企业，拥有四个肉类加工厂和一个分销中心，是多国企业 Athena Foods 的子公司。根据合同，Frigonorte 将在其肉类加工厂内每月为 Frigomerc 屠宰一万头牛并加以加工包装。合同期为一年，到期后可续约。

81. 集中经营分析考虑到两个受到该集中经营安排影响的市场。第一个市场是生鲜肉销售市场，在该市场中，Frigomerc 是主要供应商，占市场份额约为 30%。另一个市场是采购待宰牛的市场，在该市场中，Frigomerc 的市场份额约为 40%，把跟随其后的竞争对手远远甩在后头。在后一个市场上，由于 Frigonorte

¹³ 见 <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/practicas-restrictivas/historial-de-expedientes>.

¹⁴ 见 <https://www.conacom.gov.py/ambitos-de-actuacion/concentraciones/listado-de-operaciones-de-concentracion>.

的市场份额约为 8%，因此集中经营的集中度将达到 50%，Frigomerc 将由于增加 12,000 头牛的生产而占据市场的 47.36%。

82. 国家竞争委员会得出结论认定，这种集中经营安排将加强 Frigomerc 的主导地位，因此拒绝批准集中经营，所涉公司已就该决定向审计法院提起上诉。

D. 行业研究

83. 截至本报告编写之日，国家竞争委员会对整个肉类产业的价值链竞争力及其特别是过去五年的出口情况编写了报告。该项研究是应两名议会参议员 2020 年 4 月提出的要求进行的。报告的目的是调查研究国内肉类产业市场行为及该领域内的活动，进行竞争力评估，评估分析存在的法规障碍限制竞争力的情况，并探讨可用于在国家层面上促进竞争力的法规工具。

四. 倡导竞争

84. 国家竞争委员会在倡导竞争方面开展了各种行动。在过去几年中，该机构的活动非常繁忙，在 2020 年至 2022 年期间，委员会就 28 个法案、规章、招标文件、政府采购程序条件等提出了意见(不具约束力)。

85. 值得一提的是，在倡导竞争自由方面，国家竞争委员会与一些公共机构签署了框架协议和具体协议，以促进更好的协调和机构间合作，并为这些机构人员开展关于竞争自由的培训。¹⁵

86. 此外，该机构还为工会、大学和公众举办了各种介绍性讲座，并通过新闻媒体采访等方式开展宣传活动。

六. 与行业监管机构和其他公共实体的关系

87. 在 2000 年代初期，巴拉圭经济一些关键部门实现自由化，为此设立了监管私营部门活动的机构。

88. **电信。**巴拉圭的电信服务须遵从 1995 年第 642 号法律。该法律的执行机构是国家电信委员会，负责监管全国电信服务。

89. 国家电信委员会授予移动电话、电视、互联网服务供应商和广播服务的许可证。许可证有效期为五年，可续期。

90. 关于竞争管理机构和行业监管机构之间的关系，国家竞争委员会和国家电信委员会于 2017 年 11 月签署了一份合作框架协议，旨在为这种合作订立总体指导方针。

91. **能源。**1964 年，第 966 号法律颁布，设立了国家电力管理局，作为独立机构。根据该法第 5 条规定，国家电力管理局专门负责满足国家的电力需求，并监管发电、输电、配电和销售电能的活动。

¹⁵ 截至本报告发布之日，国家竞争委员会已签订 28 项此类协议，签署协议的包括中央银行、国家知识产权局、消费者保护秘书处、国家电信委员会、国家证券委员会、国家统计局等。

92. 输电和发电行业实现了部分自由化，上述法律中对此也做了规定。配电部门未实现自由化，除了极少数例外，其服务仍由国家电力管理局提供。
93. 国家竞争委员会尚未与国家电力管理局订立协议并/或进行协调。
94. **石油。**石油衍生燃料的炼制、进口、分销和销售须遵从第 10.911/20 号法令。同时，2000 年第 10.183 号法令授权巴拉圭石油公司(Petropar)和获得工业和商业部授权的燃油分销公司自主销售各种汽油。
95. 就巴拉圭石油公司而言，法规允许该公司参与该行业所有领域的活动，包括：勘探、评估和开采油气田；进口、出口和转口石油、其衍生品和相关物品；运输、储存、精炼和分配石油；在国内和国际市场上销售石油。
96. 巴拉圭石油公司尽管是一家国有企业，但不扮演市场监管者的角色，这一职能由工业和商业部通过商务和服务局燃料总署来执行。
97. **公共交通。**全国货运客运服务监管机构是国家交通局，该局于 2000 年根据第 1590/2000 号法律成立。根据该法律第 37 条的规定，服务特许权授予通过公开招标并有时间限制。
98. 该行业需要改革，因此建议国家竞争委员会对该行业进行研究，以评估市场竞争程度。
99. **供水和环境卫生服务。**第 1614 号法律对巴拉圭的环境卫生服务作了规定，设立了饮用水供应和污水处理公共服务的监管和价格框架。第 8 条规定要设立一个名为环境卫生服务监管处的行业监管机构，其主要职责是依照该法律规定设定价格制度。关于环境卫生服务提供商，该法律规定提供商可以通过获得特许权或领取许可证的方式开展业务。
100. 主要的环境卫生服务提供商是巴拉圭环境卫生服务公司，其创建依据的法律是 2000 年 10 月 31 日关于分散的公共实体重组改造以及中央行政机构改革和现代化的第 1615 号法律。
101. **消费者保护。**关于消费者和用户保护的 1334/98 号法律已由 2019 年第 6366 号法律修正。该法旨在确立消费者的基本权利，如自由选择、市场上提供产品和服务有清晰透明信息等。负责执行该法律并监督其遵守情况的机构是根据 2013 年第 4974 号法律设立的消费者保护秘书处。
102. 国家竞争委员会与消费者保护秘书处签订了一项框架合作协议，规定了各种可能的合作方式。尽管竞争政策与保护消费者权益的政策之间存在密切关系，但国家竞争委员会没有收到来自消费者保护秘书处的投诉。
103. **政府采购。**竞争法规特别重视政府采购问题。一方面，《条例》第 6 条对共谋招标做法及其迹象和背景作了解释，指出调查这种做法时应考虑到这些情况。
104. 2020 年 7 月 24 日，两个机构签署了一项合作框架协议，确定了一系列合作方式，特别是信息和数据的交流。
105. 关于竞争事项上的培训和咨询，2022 年 9 月，国家竞争委员会发布了一份《关于政府采购中的共谋问题的建议指南》。

七. 国际承诺

106. 巴拉圭主要通过南共市作出国际承诺。¹⁶ 在竞争方面, 值得一提的是《南共市竞争保护议定书》,¹⁷ 该议定书于 1996 年 12 月 16 日和 17 日签署, 于 1997 年 10 月 15 日经第 1143 号法律获得批准。

107. 根据国家竞争委员会的信息, 竞争保护委员会已开始运作并偶尔开会, 但缺乏有关对经济主体实施处罚的信息。

108. 值得注意的是, 作为南共市成员国, 巴拉圭已受益于区域与其他国家签署的自由贸易协定。然而, 只有与智利单独签署的协定中包含了有关竞争政策的条款。¹⁸

109. 此外, 国家竞争委员会参加了联合国贸易和发展会议的五次政府间专家组会议。¹⁹ 同时, 自 2017 年以来, 委员会定期参加由经济合作与发展组织(经合组织)和美洲开发银行举办的拉丁美洲竞争论坛以及由西班牙和葡萄牙每年举办的伊比利亚美洲竞争论坛。

八. 结论和建议

110. 巴拉圭共和国十年前(2013 年 6 月 21 日)制定了一项竞争法, 其中涉及实施有效竞争政策所需的最重要的事项, 并对其作了规定。在体制方面, 根据该法设立了单一主管机构国家竞争委员会, 由理事会和调查局组成。

111. 在反垄断规则执行方面, 由于缺乏资源, 国家竞争委员会处理有关限制性做法和滥用市场支配地位的案件很少, 并且在所有这些案件中, 都没有接受调查局的指控。另一方面, 处罚制度缺乏威慑力, 因为罚款额最高仅为垄断做法所涉产品利润的 150% 或销售额的 20%, 这可能会导致罚款微不足道。此外, 委员会没有采用豁免和宽大计划, 在打击典型的卡特尔方面, 这无疑是一个重大缺陷。

112. 由于资源有限, 对集中经营的监管耗费了委员会大量精力, 调查局主要关注对这些活动进行评估。

113. 在倡导竞争方面, 国家竞争委员会就法案、规章、招标文件等发表了非约束性意见。此外, 委员会已与公共机构签订了一系列框架协议, 以改善机构间协调和公共机构在自由竞争方面的培训。

114. 在国际层面, 国家竞争委员会已与其他竞争机构签署了许多技术合作协议, 并参加了竞争领域最重要的论坛, 即由经济合作与发展组织(经合组织)、国际竞争网络和联合国贸易和发展会议(贸发会议)举办的论坛。

¹⁶ 南方共同市场是一个经济和商业一体化机制, 由阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭在 1991 年创建。随后, 委内瑞拉玻利瓦尔共和国加入, 其权利和义务已中止, 多民族玻利维亚国正处于加入过程中。智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、秘鲁和苏里南也作为联系国参加。

¹⁷ 巴拉圭通过第 3026 号法律予以批准。

¹⁸ 见 <https://www.bizlatinhub.com/es/tratado-libre-comercio-chile/>。

¹⁹ 见 <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/intergovernmental-group-of-experts-on-competition-law-and-policy>。

115. 尽管法律的颁布为制定竞争政策和禁止反竞争做法确立了基础，但竞争保护体系需要调整，这涉及法律规章文本的实质性规定、体制安排和预算分配、整个系统和国家竞争委员会的运作等。

A. 对立法当局和行政当局的建议

1. 实质性调整

116. 关于卡特尔问题，建议制定一条针对典型的卡特尔的规则。在这方面，应修订《竞争法》第 2.3 条，以免除当局评估效率可能带来的好处或这些行为的影响的义务。

117. 建议修订《竞争法》第 8 条，以消除受禁止的协议中的有意平行做法。

118. 建议修订《竞争法》第 9 条(a)项，明确指出所列滥用行为是说明性的。此外，建议在《竞争法》第 9 条(b)项中提及在确定支配地位时考虑到人为和结构性壁垒。

119. 建议在自由竞争制度纳入检举或宽大计划，为希望与当局合作调查典型卡特尔行为的企业提供豁免(完全或部分豁免)。

2. 体制调整

120. 为确保国家竞争委员会调查局和理事会具有适当的独立性，建议取消理事会对调查启动的预先批准程序。

121. 建议在审查理事会每个成员的专业资格时，不要限制评审委员会在甄选过程中的评判空间。

122. 法律规定的调查期限显然不足，因此应该延长期限，以更有保障地开展调查程序。

123. 建议考虑增加国家竞争委员会的预算，以便能够聘用更多专业人员，特别是调查局人员。

3. 系统运作的调整

124. 在电力行业，建议创建一个专门拥有监管权力的公共机构。

125. 在计算罚款时，应考虑到违规公司的总销售额，而不仅仅是与特定行为相关的产品销售额。

126. 建议采取处罚措施，禁止在与国家行政机关和公共企业签订合同或获得特许经营权时的串通行为，处罚时限为 3 或 5 年。

127. 为促进竞争法在私营部门的实施，建议延长诉讼时限。

128. 最后，建议允许国家竞争委员会向审计法院对可能妨碍有效竞争的行政行为(低于法律级别)提起申诉。

B. 关于国家竞争委员会运作的建议

129. 建议委员会发布指南，阐明其分析集中经营行为的方法。

130. 应明确集中经营通知在获准前所涉行为是否暂停。
 131. 在行业研究方面，建议明确国家竞争委员会可以行使哪些权力来收集编制所需信息。
 132. 建议今后优先调查受影响市场内受禁行为，目前这类调查还很少。
 133. 虽然国家竞争委员会已开展各种宣传活动，但建议加倍努力推动打造竞争文化，以便让民众特别是产业界更多了解竞争事项。
 134. 建议通过签署合作协议加强与行业监管机构的协调。
 135. 非常有必要对公共交通行业进行行业研究，以验证该行业现有竞争程度。
 136. 应进一步加强与消费者保护机构和国家公共采购管理局的合作，因为这些机构处理的事项明显彼此相关。
 137. 在司法方面，非常有必要建立合作机制，以便改进法官在此领域的培训，对于审计法院法官来说特别如此。
-