

当罚则罚

——欧共体竞争法中的罚款规则

王晓晔 博士

根据欧共体理事会 1962 年第 17 号条例第 15 条第 2 款,委员会有权作出决定,对故意或者过失违反欧共体条约第 81 条第 1 款以及第 82 条的企业或企业集团,处以 1000 欧元至 100 万欧元的罚款,此外还有权对违法企业征收上一营业年度销售总额 10% 以下的罚款。根据第 17 号条例第 15 条第 1 款,委员会有权对违反第 17 号条例程序规则的企业征收 100 欧元至 5000 欧元的罚款。为了督促违法企业尽早停止违法行为或者尽早提供正确和完整的信息,第 17 号条例第 16 条还规定,委员会有权对企业征收每日为 50 欧元至 1000 欧元的延迟罚金。

罚款对象

欧共体条约第 81 条和第 82 条的适用对象是企业,罚款的对象也是企业。根据欧共体法院的判决,企业是“一个在其长期活动中有着特定经济目的实体,通过人员、有形财产和无形财产等要素组成的单一组织。”在一般情况下,违反了条约第 81 条第 1 款和第 82 条的企业

得承担违法责任。然而,因为企业是一个复杂而且不稳定的组织,当违法者是一个企业集团时,或者随着企业间的购买和兼并从而使企业组织结构发生变化时,认定违法企业有时就不是一件容易的事情。欧共体委员会在其 1989 年的 *Welded Steel Mesh* 一案的裁决中指出,“识别企业的依据是欧共体法。因此,企业根据成员国公司法在其组织上的变化是不重要的。一个企业将其经营活动出售给另一个企业对识别企业也是无关紧要的,因为买方企业不会对卖方企业参与限制竞争协议的行为承担责任。如果被指控违法的企业继续存在,即便出现了财产转移的情况,它也得承担违法责任。但在另一方面,如果违法企业被另一家企业所兼并,其违法责任可能会随着兼并转移到一个新企业或者合并后的企业。”

欧共体学者指出,与违法企业中主要责任人员承担的责任不同,欧共体竞争法中的企业责任是一种无名责任 (anonymous liability),即这种责任仅与违法行为的经济后果相联系。因为违法企业企图通过违

法行为攫取经济上的好处,对它们的罚款就是合理的。如果违法企业将其违法的经济活动部分或者全部转让给另一企业,因为卖方企业仍然可以通过其违法的经营活动得到好处,或者买方企业可以通过购买违法的经营活动得到好处,在这种情况下,对卖方企业或者买方企业的制裁也是合理的。

欧共体竞争法中的企业责任,实际上是企业为其领导人或者管理人员的行为承担责任,有时甚至是为一般职员的行为承担责任。在 1983 年的 *Pioneer* 一案中,欧共体法院指出,“这里所指的行为不是一定由企业合伙人或者主管人员作出,或者一定得被这些人所知晓。如果一个人被授权以企业的名义进行某种活动,这个人的行为就是企业行为。”这个判决说明,欧共体竞争法中的企业有义务为其授权的工作人员的行为支付罚款,除非企业可以证明,被授权人的行为是一种越权行为。事实上,越权行为在大公司里是不可想象的,因为在这种情况下,越权者肯定不能长期在公司待下去。

在这个方面,美国反垄断法与欧共同体竞争法有着完全不同的规定。在美国,一个企业如果违反了谢尔曼法,不仅该企业得被征收一定数额的罚款,该企业的主管人员也得承担一定的责任,例如罚款或刑事监禁。美国反垄断法的专家们认为,对违法企业的领导人判处刑事监禁,这比仅仅对企业征收罚款更有效和更有威慑力。某些欧共同体学者认为,为了保证能够严格地适用欧共同体竞争法,欧共同体竞争法将来也有必要发展类似美国反垄断法中对自然人实施的刑事责任。然而,因为欧共同体是一个国际组织,欧共同体法是一种国际法,欧共同体成员国不会同意将本国的刑事管辖权交给欧共同体组织。即便马斯特里赫特条约签订之后,刑事责任的管辖权仍属于欧共同体成员国的主权范围。

罚款前提条件

根据欧共同体理事会 1962 年第 17 号条例第 15 条第 2 款,欧共同体委员会可以对故意或者过失违反欧共同体条约第 81 条和第 82 条的企业进行罚款。这说明,即便一个企业不知道自己从事的活动是违法活动,过失行为也不能成为其免除责任的理由。欧共同体法院在这个方面有着许多重要的判例。例如,法院在其 1983 年 IAZ 一案的判决中指出,“..... 参与订立协议的当事人都知道,根据协议的条款,根据协议在法律上和经济上的联系以及当事人的行为,这个协议的目的是限制平行进口,而且这个限制也会影响成员国之间的贸易。因为这个协议是在当事人完全知道这种情况的条件下订立的,当事人的行为就是

故意的,不管他们是否知道其行为是在违反欧共同体条约第 81 条第 1 款。”上述判决说明,认定一个行为是否违反欧共同体条约第 81 条第 1 款和第 82 条的时候,当事人是否知道其行为违法,不是构成违法行为的要件。然而,在另一方面,当事人应当知道构成其违法行为的所有相关因素。这就是说,如果当事人知道与限制竞争后果密切相关因素,即便他们不知道自己的行为违反了条约第 81 条第 1 款,也可认定其行为是故意的违法行为。欧共同体法院在其 1983 年关于 Michelin 一案的判决中也有类似表述。它指出,“Michelin 事实上知道认定市场支配地位的因素以及将其竞争性的折扣认定为滥用市场支配地位的因素。这个折扣制度是故意制定的。即便欧共同体委员会和欧共同体法院至今还没有对一个具有这种特色的折扣制度作出过裁决,但这个事实不能免除 Michelin 的违法责任。”

就如何免除违法责任而言,实践中考虑的一个问题是,无辜和错误是否可以免除责任。欧共同体学者认为,根据欧共同体法院的判例法,一些言之有理的错误,例如错误地理解个人权利的规定,可能会影响法院对案件的评价,从而可能会减免当事人因故意或者过失而被征收的罚金。在实践中,因为欧共同体委员会对许多限制竞争的案件没有作出罚款的决定,可以认为,欧共同体委员会在这个问题上执行的不是严格的责任制度。根据欧共同体委员会的报告,委员会决定对企业进行罚款时,

一贯采取较为谨慎的态度。

罚金确定

根据欧共同体理事会第 17 号条例第 15 条第 2 款,委员会有权征收最高额为 100 万欧元的罚款,此外还可征收相当于违法者上一个营业年度销售总额 10% 的罚款。罚款金额的大小取决于违法行为的严重程

欧共同体竞争法罚款规则主要涉及: 罚款对象; 罚款前提条件; 罚金确定; 罚金减免。

度和违法行为延续的时间。实践中,欧共同体委员会对违法企业的罚款从不手软。近年来,委员会尤其关注那些严重损害竞争的卡特尔,给予它们更为严厉的制裁。1998 年 10 月 14 日,欧共同体委员会对一个价格卡特尔的 4 家企业总共征收了 5020 万欧元的罚款,其中对 British Sugar 一家就征收了 3960 万欧元的罚款。在 1998 年的大众汽车公司一案中,委员会要求该公司支付 1.2 亿欧元的巨额罚金。该公司不服,向欧共同体初审法院提出申诉,法院驳回申诉,但将罚金从 1.2 亿减为 9000 万欧元。

由于罚金的大小直接关系到企业的利益,无论欧共体的企业还是律师,都非常关注欧共同体委员会确定罚款金额的标准。对此,欧共同体委员会在其 1983 年发布的关于欧共同体竞争政策的第 13 个年度报告中,

曾以欧共体法院 1980 年关于 Pioneer 一案的判决为根据,阐述了委员会对违反欧共体竞争规则的企业进行罚款的标准。根据这个标准,委员会在确定罚款金额时主要考虑两个原则,一是罚款的多少要与案件的严重程度成正比,而在考虑一个案件的严重程度时,要考虑违法的具体情况、相关企业的规模以及企业对违法行为应当承担的责任。二是公平原则,即对相同情况下的企业进行罚款时,不能存在歧视待遇,不管它们是处于同一个案件还是处于不同的案件中。此外,委员会确定罚款金额时还要考虑其他的因素。例如,在 80 年代,委员会的罚款幅度总体上明显大于 60 年代和 70 年代,而在 90 年代的罚款幅度总体上又明显大于 80 年代。这说明,欧共体竞争政策执行的时间越久,企业越有可能重新违反竞争法,在这种情况下,委员会对再次违法行为的罚款就会明显大于首次违法行为的罚款。另一方面,欧共体竞争政策执行的时间越久,企业越了解这些政策,企业违反竞争规则的行为就是明知故犯,就应当受到严厉的惩罚。此外,欧共体委员会对违法企业进行罚款时必须要有违法的证据,而在竞争法中,违法证据一般是很难拿到的。因此,欧共体委员会一旦拿到这种证据,就不应手软,否则,欧共体竞争法就不会有威慑力。

前面指出,根据欧共体理事会 1962 年第 17 号条例第 15 条第 2 款,欧共体委员会对违法企业或者企业集团的罚款幅度可以大到它们上一个营业年度市场销售额的 10%。然而,迄今为止,委员会的任

何罚款决定都没有大到这个程度。这一方面因为欧共体委员会总想给以后程度更为严重的违法案件留下一些余地,另一方面,委员会对违法企业罚款的目的不是让这些企业停止生产或者停止经营活动,而是让它们停止限制竞争行为。

需要指出的是,尽管企业和律师都希望欧共体委员会在其裁决中能够说明计算罚款金额的方式,特别是希望能够以数学方式说明罚款金额,但委员会在其裁决中没有关于罚款金额的说明。欧共体学者认为,这一方面是因为欧共体委员会在竞争法案件中的罚款不是普遍的,而且这些案件相互都有着很大的差别,在这种情况下,要求委员会提出计算罚金的固定方式是不现实的。另一方面,没有固定的计算方式,委员会确定罚金时有着较大的自主权。

罚金减免

在任何一个征收罚款的竞争法案件中,当事人都会要求委员会减轻罚款金额。然而在实践中,无论委员会还是法院都不会轻易接受当事人的这种请求。在当事人故意违法的情况下,委员会对它们的罚款一般会大于过失违法的情况。但是在企业固定价格或者分割销售市场从而严重违反欧共体竞争规则的情况下,欧共体委员会或者法院一般不再区别企业的违法行为是故意还是过失。这是因为这些行为的本质是故意的,即便当事人存在着过失,这种过失一般也达到非常严重的程度。然而,如果企业的违法行为真正是出于无知或者出于言之有理的错误,这种情况对减轻当事人的罚

款金额有着重大影响。

可以减轻违法企业罚款金额的另一个情况是,违法企业能够杀回马枪,即真诚地与欧共体委员会合作,揭发其他违法企业的行为。然而,根据欧共体委员会的实践,杀回马枪的企业不能因为其与欧共体委员会的合作行为而全部免除罚款。因为根据欧共体理事会 1962 年第 17 号条例第 11 条和第 14 条的规定,被调查的企业有义务根据委员会的要求提供与案件有关的信息。根据该条例第 15 条,被调查的企业如果向委员会提供不正确或者不完整的信息,或者拒绝提供信息,委员会有权根据该条第 1 款的规定,对企业征收罚款。然而,如果一个违法企业与委员会的合作确实有利于推动委员会或者欧共体法院对案件的审理工作,这就可以适当减轻或者免除对这个企业的罚款。为了推动违法企业与欧共体委员会的合作,委员会于 1996 年发布了一个《关于卡特尔案件中免征或者减征罚金的通告》,以鼓励卡特尔企业向委员会提供非法活动的证据。这个通告中的鼓励措施就是减轻告发企业的罚金。委员会的这种做法是从美国学来的。美国司法部就是依靠这种方法,成功地揭露了许多严重限制竞争的卡特尔。英国 1998 年修改后的竞争法也有鼓励卡特尔成员杀回马枪的规定,而且这种做法已经成为英国竞争当局抵制卡特尔的重要法律手段。根据欧共体委员会的这个通告,告发者的罚款可以减少到应课的 75%,某些情况下甚至可以完全免除罚款。

(作者单位:中国社会科学院法学所;责任编辑:解娟)