

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของสหภาพยุโรป: เรื่องที่ผู้ประกอบการไทยควรรู้

สหภาพยุโรปหรืออียู (European Union- EU) ในฐานะเจ้าของตลาดรวมที่ใหญ่ที่สุดในโลก ที่บูรณาการเอาตลาดของประเทศสมาชิก 27 ประเทศเข้าไว้ด้วยกัน ด้วยจำนวนผู้บริโภคถึงกว่า 500 ล้านคน — ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับนโยบายและกฎหมายการแข่งขันทางการค้า เนื่องจากเห็นว่า การแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมเป็นประโยชน์ต่อทั้งภาคธุรกิจและผู้บริโภค เป็นเครื่องมือสำคัญในการรักษาสภาพแวดล้อมการแข่งขันเสรี อันจะนำไปสู่ประโยชน์สูงสุดของภาครวมตลาดรวมยุโรป รวมถึงเขตเศรษฐกิจยุโรป หรือ European Economic Area (EEA) อันประกอบด้วยประเทศสมาชิก 30 ประเทศ (อียู 27 ประเทศ บวกประเทศยุโรปอีก 3 ประเทศ คือ ไอซ์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และนอร์เวย์)

อียูเชื่อมั่นด้วยว่า การแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรมยังกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรม ช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขันให้กับธุรกิจยุโรปในเวทีโลกและเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค เพราะเมื่อการแข่งขันในตลาดสูงขึ้น ส่งผลให้ราคาสินค้าถูกลง และผู้บริโภคมีตัวเลือกมากขึ้น หน้าที่ของอียูในเรื่องนี้คือการควบคุมดูแลผ่านการบังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้า ป้องกันและยับยั้งไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการกระทำการใดการหนึ่ง อันจะเป็นเหตุให้สินค้าและบริการในตลาดมีราคาสูงเกินความจำเป็น โดยควบคุมตรวจสอบใน 3 สาขาหลักคือ

(1) Mergers- การควบคุมการควบรวมกิจการ เพื่อป้องกันผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นจากการรวมตัวนั้น เช่น ทำให้ราคาสูงขึ้น ลดทางเลือกสำหรับผู้บริโภคและไม่กระตุ้นนวัตกรรม

(2) State Aid- การให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ ซึ่งทำให้เกิดการบิดเบือนทางการแข่งขัน และ

(3) Anti-Trust - การป้องกันการผูกขาด ซึ่งแบ่งเป็น 2 กรณีได้แก่ “Cartel” คือ การตกลงกันอย่างลับๆ ระหว่างบริษัทคู่แข่งขึ้นเพื่อกำหนดหรือเพิ่มราคา หรือจำกัดการจำหน่าย จำกัดการผลิต และหรือแบ่งสรรตลาดและลูกค้าระหว่างกัน และ “Dominant Position” คือ การที่บริษัทใช้ข้อได้เปรียบของตนในทางที่ผิดจนมีผลให้คู่แข่งอื่นไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้

หากติดตามข่าวอียู จะพบว่า อียูมีการไต่สวนและลงโทษปรับบริษัททั้งของประเทศสมาชิกอียูเอง และประเทศที่สาม ที่ละเมิดกฎหมายการแข่งขันของอียูอยู่เนืองๆ แม้แต่ผู้ผลิตซอฟต์แวร์ยักษ์ใหญ่ของสหรัฐฯ เช่น ไมโครซอฟท์ ก็ยังเคยโดนปรับอ่วม โทษฐานผูกขาดตลาดซอฟต์แวร์ โดยเมื่อปี 2547 ถูกลงโทษปรับ 497 ล้านดอลลาร์ ยูโร และต่อมา เมื่อปี 2551 ถูกลงโทษปรับเพิ่มอีก 899 ล้านดอลลาร์ โทษฐานไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินเมื่อปี 2547

เนื่องจากทุกวันนี้ อียูไม่เพียงเป็นคู่ค้าที่สำคัญของไทย แต่ยังมีบริษัทไทยไปลงทุนในประเทศสมาชิกอียูเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ประกอบการไทยซึ่งต้องการทำธุรกิจ/การค้า หรือลงทุนใน อียู ควรต้องเข้าใจว่า กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของอียูเป็นอย่างไร และอาจมีผลกระทบต่อธุรกิจของตนได้อย่างไร เพราะกฎหมายดังกล่าวของอียูแตกต่างจากกฎหมายของไทยในหลายด้าน

บทความนี้ขอเน้นเฉพาะกฎหมายการแข่งขันของอียูที่เกี่ยวข้องกับ cartels เนื่องจากเป็นงานด้านหนึ่งที่อียูใส่ใจมากเป็นพิเศษที่จะกำจัด cartels ให้หมดไปเพราะ การดำเนินการในลักษณะ “ฮั้ว” กันของบริษัทคู่แข่งจำนวนหลายบริษัท มีผลกระทบอย่างมากทั้งต่อผู้บริโภคในด้านราคา ต่อ เศรษฐกิจภาพรวมของอียู โดยเฉพาะด้านการเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน และต่อการแข่งขันเสรีในวงการการค้าระหว่างประเทศ ในช่วงสามปีที่ผ่านมานี้ สถิติการไต่สวนของอียูเกี่ยวกับคดีเกี่ยวกับ cartels มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 37 คดี ในปี 2551 เป็น 43 คดีในปี 2552 และ 69 คดีในปี 2553 จำนวนที่มากขึ้นดังกล่าวทำให้นางนิลส์ โครส อดีตคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้ากล่าวว่า “การปราบปราม cartels เป็นงานที่ไม่มีวันจบสิ้น”

คณะกรรมการยุโรป ในฐานะผู้พิทักษ์กฎระเบียบของอียู มีบทบาทมากในเรื่องกฎหมายการแข่งขันเพราะเป็นผู้มีอำนาจริเริ่มคดี (initiate) ไต่สวน (investigate) และออกคำตัดสิน (adjudicate) โดยในบริบทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมกันกำหนดราคา หรือ cartels นั้น คณะกรรมการยุโรปสามารถริเริ่มเข้าตรวจสอบกลุ่มบริษัทต้องสงสัยได้ 1) เมื่อได้รับการแจ้งจากบริษัทที่รู้ตัวว่าตนกำลังร่วมกับบริษัทอื่นกระทำการกำหนดราคา 2) เมื่อสงสัยว่ามีกรร่วมกันกำหนดราคา 3) เมื่อมีผู้บริโภคร้องเรียน

เมื่อเปรียบเทียบกับสำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าของไทย ภายใต้พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 อำนาจของคณะกรรมการยุโรปจะมากกว่า เพราะกฎหมายไทยไม่ได้ให้อำนาจในการริเริ่มคดีและเข้าตรวจสอบบริษัทต้องสงสัยได้ หากไม่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษจากเอกชน นอกจากนี้ พรบ. ของไทยฉบับนี้ยังมีผลบังคับใช้กับบริษัทเอกชนเท่านั้น แต่ไม่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจหรือสหกรณ์ ซึ่งอาจเป็นประเด็นที่อียูอาจหยิบยกขึ้นมาในการเจรจาเขตการค้าเสรีกับไทย

ตัวอย่างคดี cartels ที่น่าสนใจที่เกิดขึ้นในช่วง 1-2 ปีที่ผ่านมา คือ คดีปรับ 11 สายการบินในธุรกิจขนส่งสินค้าทางอากาศ (คำตัดสิน ณ วันที่ 9 พ.ย. 2553) เป็นเงินมูลค่ารวม 799 ล้านยูโร โฆษณาร่วมกันกำหนดอัตราค่าระวางขนส่งสินค้าและอัตราค่าธรรมเนียมพิเศษต่างๆ การกำหนดราคาดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2542 โดยลักษณะความผิด คือ ตกลงกัน ทั้งในระดับสองฝ่ายและหลายฝ่าย โดยมีกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมจากการเพิ่มขึ้นของราคาเชื้อเพลิง ซึ่งต่อมาได้ขยายผลไปยังการร่วมกันกำหนดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมจากค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการรักษาความปลอดภัยหลังเหตุการณ์ 9/11 ในปี 2544 โดยกลุ่มสายการบินได้คิดค่าธรรมเนียมเพิ่มเติมดังกล่าวกับลูกค้าทุกรายโดยไม่มีข้อยกเว้นหรือส่วนลดใดๆ

กลุ่มสายการบินที่ถูกตัดสินลงโทษประกอบด้วย Air Canada (21,037,500 ยูโร), Air France-KLM (182,920,000 ยูโร และ 127,160,000 ยูโร), Martinair (29,500,000 ยูโร), British Airways (104,040,000 ยูโร), Cargolux (79,900,000 ยูโร), Cathay Pacific Airways (79,900,000 ยูโร), Japan Airlines (35,700,000 ยูโร) LAN Chile (8,220,000 ยูโร), Qantas (8,880,000 ยูโร), SAS (70,167,500 ยูโร), Singapore Airlines (74,800,000 ยูโร) และ Lufthansa (ได้รับยกเว้น)

ในคำตัดสิน คณะกรรมการยุโรปชี้แจงว่า การขึ้นราคาของวัตถุดิบ ซึ่งในที่นี้คือ เชื้อเพลิง การบินและค่าใช้จ่ายการรักษาความปลอดภัย มิได้เป็นเหตุผลอันเพียงพอที่กลุ่มสายการบินจะสามารถหยุดการแข่งขันเสรีระหว่างกันได้ กล่าวคือ เมื่อต้นทุนสูงขึ้น บริษัทสายการบินสามารถปรับค่าบริการขึ้นได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสามารถร่วมกันกำหนดราคาได้ ซึ่งสุดท้ายแล้วผลเสียจะตกอยู่ที่ผู้บริโภคในประเทศเขตเศรษฐกิจยุโรป

แม้ว่าจะเป็นการผิดที่เกิดขึ้นและจบสิ้นไปแล้ว แต่เมื่อคณะกรรมการยุโรปตรวจสอบพบว่าเป็นความผิด ก็จะมีการลงโทษย้อนหลังได้ อียูมิได้มีนโยบายกีดกันการรวมกลุ่มกันของธุรกิจ ในทางตรงกันข้าม กลับสนับสนุนการรวมกลุ่มกันของธุรกิจสายการบิน แต่ความร่วมมือดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดการผูกขาด หรือการใช้อำนาจต่อรองเกินควรในตลาด โดยมีขอบ โดยที่ผ่านมามีผู้ได้อนุมัติการรวมบริษัทเข้าด้วยกันแล้วหลายบริษัทในธุรกิจสายการบิน

จุดประสงค์ของการปรับลงโทษที่สูงดังกล่าวเป็นไปเพื่อปรามไม่ให้ธุรกิจอื่นๆ เอาเยี่ยงอย่าง สำหรับสายการบิน Lufthansa นั้น ได้รับการยกเว้นโทษปรับเพราะเป็นผู้ประกอบการรายแรกที่แจ้งให้ยุติการว่ากำลังมีการกำหนดราคาขึ้นในอุตสาหกรรมของตน และยังให้การที่เป็นประโยชน์กับรูปคดี

การยกเว้นโทษสำหรับ "ผู้เป่านกหวีด" (whistle blower) เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายผ่อนผัน (leniency policy) ที่อียูสร้างขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจให้บริษัทที่รู้ตัวว่าตนกำลังร่วมมือกับบริษัทอื่นๆ กำหนดราคา ส่งข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการริเริ่มและสอบสวนคดี

เดิมที คณะกรรมการยุโรปเริ่มต้นโดยการสอบสวนสายการบินทั้งหมด 27 บริษัท แต่ได้ตัดสินใจไม่ลงโทษหลายสายการบิน รวมถึงการบินไทย เพราะไม่มีหลักฐานเพียงพอว่ามีส่วนร่วมใน cartel /หรือที่จะเอาผิดได้ และสุดท้าย ก็ได้ตัดสินลงโทษเพียง 11 สายการบิน

อีกคดีที่น่าสนใจคือ คดีการร่วมกันกำหนดราคาระหว่างผู้ผลิตจอ LCD (Liquid Crystal Display) 6 รายของเกาหลีใต้และไต้หวัน (คำตัดสิน ณ วันที่ 8 ธ.ค. 2553) เป็นมูลค่ารวม 648 ล้านยูโร โฆษณาร่วมกันกำหนดราคา ซึ่งเป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายแก่ผู้บริโภค คือผู้ที่ซื้อโทรทัศน์ คอมพิวเตอร์ และผลิตภัณฑ์อื่นๆ ที่มีส่วนประกอบของจอ LCD คดีนี้มีความน่าสนใจสองประการคือ ประการแรก แม้ว่าจะเป็นความผิดที่เกิดขึ้นและจบสิ้นไปแล้ว กล่าวคือเกิดขึ้นในระหว่างปี 2544 - 2549 แต่หากคณะกรรมการยุโรปตรวจสอบพบว่าเป็นความผิด ก็จะมีการลงโทษย้อนหลังได้ โดย 6 บริษัทที่ถูกปรับได้แก่ LG Display (215,000,000 ยูโร), AU Optonics (116,800,000 ยูโร), Chimei InnoLux Corporation (300,000,000 ยูโร), Chunghwa Picture Tubes (9,025,000 ยูโร), HannStar Display Corporation (8,100,000 ยูโร) และ Samsung (ได้รับการยกเว้นค่าปรับ เพราะเป็นผู้ประกอบการรายแรกที่แจ้งให้ยุติการเรื่อง การขึ้นราคาดังกล่าว)

ความน่าสนใจประการที่สอง ซึ่งเกี่ยวข้องกับไทยในฐานะประเทศที่ส่งออกสินค้าไปยังอียู คือ แม้ว่าบริษัทเหล่านี้จะไม่ได้ตั้งอยู่ในสหภาพยุโรป เพียงผลิตสินค้าเหล่านี้และส่งออกไปยังอียู และการประชุม เพื่อ "ขึ้นราคา" กระทำนอกอียูก็ตาม แต่คณะกรรมการยุโรปมีสิทธิไต่สวนคดีได้ เพราะถือผลกระทบที่เกิดขึ้นในตลาดร่วมและผู้บริโภคของยุโรปเป็นหลัก (effect-based case)

กฎหมายการแข่งขันทางการค้าของอียูมีความซับซ้อนและไม่ง่ายนักที่จะเข้าใจ ดังนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างความตระหนักและความเข้าใจแก่ หน่วยงานภาครัฐและเอกชนไทยที่สนใจ คณะผู้แทนไทยประจำสหภาพยุโรป ณ กรุงบรัสเซลส์ จึงได้จับมือกับ (1) กระทรวงการต่างประเทศ (2) สำนักส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ (3) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ (4) คณะผู้แทนสหภาพยุโรปประจำประเทศไทย เพื่อจัดสัมมนาหัวข้อ "EU Competition Law for Thai Business" ในวันที่

25 พฤษภาคม 2554 ณ โรงแรมแกรนด์ มิลเลนเนียม สุขุมวิท โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องกฎหมายการแข่งขันของสหภาพยุโรป 2 ท่านจากยุโรป มาเป็นวิทยากรรับเชิญเพื่อให้ความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในสัมมนาดังกล่าว โดยบรรยายเป็นภาษาอังกฤษ พร้อมบริการล่ามแปลอังกฤษ-ไทย และไทย-อังกฤษ บุคคลทั่วไป โดยเฉพาะภาคธุรกิจและเอกชนไทยที่สนใจสามารถสมัครเข้าร่วมสัมมนาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ โดยดาวน์โหลดกำหนดการงานสัมมนาได้ที่เว็บไซต์ www.thaieurope.net

ที่มา: *Contributed by คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป กระทรวงพาณิชย์*