

出國報告（出國類別：出席國際會議）

出席 2010 年 10 月經濟合作發展組織
(OECD)「競爭委員會」會議報告

服務機關：行政院公平交易委員會

姓名職稱：蔡蕙安委員、劉紹貞視察、黃曉吟科員

派赴國家：法國巴黎

出國期間：99 年 10 月 23 日至 99 年 10 月 30 日

報告日期：99 年 11 月 17 日

目 錄

壹、參與 OECD 會議之緣起及目的	1
貳、OECD「競爭委員會」與會人員	1
參、OECD「競爭委員會」會議重點	1-20
肆、心得與建議.....	21

附錄：

- 「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 會議議程
- 「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議議程
- 「競爭委員會」(CC) 會議議程
- 「綠色成長的前瞻性政策及市場經濟」議題之我國書面報告
- 「競爭法對競爭者間資訊交換的規範」議題之我國書面報告
- 「2009 年我國競爭政策年報」

壹、參與會議之緣起及目的

我國係於 2002 年 1 月 1 日正式成為 OECD「競爭委員會」(Competition Committee) 一般觀察員 (regular observer) 後，即固定派員出席該委員會每年 2 月、5 月 (或 6 月) 及 10 月於法國巴黎舉行之委員會會議及下轄之第 2 工作小組會議、第 3 工作小組會議。「競爭委員會」主要討論競爭政策及競爭法之制定及執行技巧，以促進執法活動之國際化及促進各國各項政策及法規之透明化；並制定競爭法執行之最佳實務，促進各國之執法合作並對開發中國家進行能力建置。本會參與「競爭委員會」相關會議活動，除可與歐美國家直接進行密切互動、交換意見，強化彼此間交流合作外，亦有助於各國對我國競爭政策/競爭法執行成效的了解以及對我國執法面向的建議，另「競爭政策」議題上，參與相關會議得使我國從遊戲規則的追隨者成為遊戲規則的制定者，此對提升我國國際地位助益頗鉅。

貳、OECD「競爭委員會」與會人員

經濟合作發展組織 (OECD) 是由歐、美、日等 33 個全球先進國家所組成，包括澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大、捷克共和國、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、愛爾蘭、義大利、日本、韓國、盧森堡、墨西哥、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克共和國、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、英國、美國、智利、斯洛維尼亞、以色列，本次出席「競爭委員會」會議人員，除前開 OECD 會員國代表外，尚有歐盟、工商諮詢委員會 (BIAC) 及「競爭委員會」一般觀察員，包括我國、巴西、保加利亞、埃及、立陶宛、俄羅斯、南非、羅馬尼亞、印尼、愛沙尼亞等 10 國代表，以及專案觀察員中國 (商務部反壟斷局)、印度等國代表。

本次會議開會期間為 10 月 25 日至 10 月 28 日，我國出席會議人員為行政院公平交易委員會蔡蕙安委員、黃曉吟科員、劉紹貞視察 (另亞洲貿易促進會巴黎辦事處吳嘯吟商務秘書亦參加 10 月 27 日「競爭委員會」會議)

參、OECD「競爭委員會」會議重點

- 一、 10月25日舉行「競爭與管制第二工作小組」(WP2) 第46次會議，主席為前任義大利競爭委員會研究與組織關係處處長Alberto Heimler先生，會議情形摘要如次 (議程資料如附件1)：

(一) 在鐵路及電力部門的結構拆解 (Structural Separation in Railways and Electricity)

依據OECD理事會於2001年通過之「受管制產業的結構拆解建議書」，WP2將回報理事會有關該建議書最新進展。鑒於有些會員國在結構拆解方面有重要進展經驗，且本年6月例會時，已討論過汽油與電信部門，本次會議討論重點在電力與鐵路部門。邀請非政府專家Christopher Nash報告歐洲鐵路改革與垂直拆解，法國、德國、義大利、英國、澳大利亞、荷蘭亦分別報告各該國鐵路部門的結構拆解經驗。另非政府專家Frank Wolak受邀報告電力供應的結構拆解，澳大利亞、紐西蘭、歐盟、德國、荷蘭、挪威分別報告在電力部門的結構拆解經驗。

Christopher Nash教授認為，鐵路的結構拆解可促進運輸服務提供者間的競爭。垂直拆解雖會提高成本，但能促進有效的競爭。配套設施有其特殊重要性。必須特別注意的是，結構拆解將使得基礎設施經理 (infrastructure manager) 採取措施刪除最終的零售顧客。

Frank Wolak教授認為，電力的結構拆解可分為5方面：包括發電 (generation)、輸電 (transmission)、配電 (distribution)、售電 (retailing)、系統營運 (system operation)。改組重整 (restructuring) 並不同於解除管制 (deregulation)。應以市場機制訂定電力的批發價格及零售價格並決定電力的供應量，但零售價格可能仍須被管制。有些管制規範是必要的，例如獨占供應商提供輸電及配電服務須由政府予以監督。電力的垂直整合可能有阻礙市場績效之虞，最常見到的4種垂直整合類型，例如配電與售電、輸電與發電、發電與售電、系統營運與輸電。紐西蘭將配電與售電進行拆解，消費者選擇以不同的價格來用電。美國市場允許發電廠的業者擁有自己的輸電分支機構，但發電及輸電的垂直整合可能產生重大的潛在成本及極少的利益。發電與售電的垂直整合使發電業者提高電力批發價格的能力，並降低短期能源市場的成果；倘零售價格是受管制的，發電與售電的垂直整合將強化批發市場的競爭力。將系統營運與輸電整合或拆解，都各有優缺點。

(二) 寬頻規範及電信套裝 (Broadband Regulation and Telecommunications)

Bundling)

OECD秘書處說明，新的電信網路連結光纖鋪設是否會限制競爭。光纖是未來網路的基礎，新一代光纖網路升級使其更接近終端用戶，競爭者將透過光纖網路進入家戶，以“點對多點”(point-to-multipoint)的方式提供服務，而非投資基礎設施服務更多的用戶。減少投資規模使競爭者投資自身的基礎設施來提供服務，所獲的利潤較以前來得少。任何政府在投資網路時必須要能促進競爭。各國政府如果補貼光纖的鋪設，對於寬頻套裝(broadband bundling)必須注意下列幾點：使用者是否易於比較價格及服務、定價透明化的程度、是否對潛在的消費者有封鎖效果、以套裝方式禁止新進者提供服務形成市場進入障礙。

(三) 競爭評估進展 (Competition Assessment: Development)

OECD於2007年公布「競爭評估工具書」(Competition Assessment Toolkit)，復OECD理事會於2009年10月通過「競爭評估建議書」(Competition Assessment Recommendation)，本次會議主要討論如何著手執行「競爭評估建議書」，韓國受邀報告其在競爭評估方面的進展。

韓國公平交易委員會副主任委員In-Ok SON先生表示，該國於2008年末採用競爭評估工具書，並將競爭評估納入內閣總理辦公室(Prime Minister's Office)之「法規影響評估處理原則」(Guidelines on Regulatory Impact Assessment)，相關法規在立法過程，必須將競爭評估納入考量。直接隸屬總統之法規改革委員會(Regulatory Reform Committee, RRC)將審查法規及法規影響分析，並參考公平交易委員會對法規的反競爭效果所做競爭評估之建議，決定修正或撤回法規，所有法案最後由國會審議。法規改革委員會的成員包括總理、各界人士(教授、律師、人民團體等)及政府部門官員(6位，包括公平交易委員會主任委員)。

有關競爭評估程序，目前係由產業主管機關著手進行「市場競爭效果報告」(Effect on Market Competition)作為新法或修法法案中法規影響評估(RIA)的一部分，並由法規改革委員會授權公平交易委員會進行所有法規的競爭評估。在2009年，公平交易委員會檢視了333種法規，就其中35種法規提出建議，RRC接受公平交易委員會對23種法規修正

或刪除的建議；截至2010年9月底止，公平交易委員會檢視了210種法規，就其中31種法規提出建議。

韓國公平交易委員會並舉3個例子說明，其中一例為，2009年健康福利部考量近來發生的火災事件及產後婦女的身體狀況，擬於法規規範禁止產後護理中心設置於3樓或3樓以上，且現有產後護理中心得豁免於本條規定。經公平交易委員會調查後，發現現有產後護理中心402家中，有359家設置於3樓或其以上，且發生火災的情況不多。鑒於低樓層之租金成本較貴，該法條有限制新參進者以較高成本進入市場，並增加消費者使用產後護理中心的費用，將降低該產業之競爭程度，因此公平交易委員會建議對產後護理中心之規範，應設計較嚴格的安全標準，而非基於樓層考量之設置。最後RCC採納公平交易委員會的建議，並刪除該條文。

未來，韓國公平交易委員會將利用經濟分析能力進行競爭評估，並持續倡議產業主管機關在擬議法案之初採用競爭評估手冊以考量競爭效果，並於「OECD—韓國政策中心」之訓練計畫中，增加競爭評估案例的課程。

(四) 圓桌討論：排放許可權與競爭 (Emission Permits and Competition)

本項議題討論重點包括排放許可權如何有效運作、排放許可權分配的方法是否會扭曲競爭、是否可以在排放許可權市場行使市場力、競爭法主管機關是否可處理排放許可權議題。WP2邀請德國University of Kiel 的Till Requate教授、美國史丹福大學Frank Wolak教授、比利時歐洲金屬協會 (Eurometaux) Robert Jeekel等3位專家引言並參與討論。主席就與會國所提出之書面報告(共有10個國家提交)，分別提出問題進行討論。討論重點如后：

1、Till Requate教授認為：

- (1) 可交易許可權體系是否有害於競爭？可從兩方面來探討，(一) 在一市場內透過排放許可權交易可能產生的反競爭效果，包括在排放許可權市場行使市場力、實施聯合行為(買方卡特爾或賣方卡特爾)操縱許可權價格、濫用排放許可權交易體系來影響產出市場及其價格；(二)

跨國（區域）國際競爭力的扭曲。

- (2) 在行使市場力方面，大型的潛在賣方可能銷售少許的許可權，而使得許可權價格提高；大型的潛在買方可能購買少許的許可權，而使得許可權價格降低。另業者可能藉由購買或持有排放許可權，但並不使用這些許可權，來提高競爭對手的成本，禁止新進者進入，造成市場封鎖效果。或者透過聯合行為，使排放許可權交易市場的成本增加。透過排放許可權交易來操縱許可權價格及產品價格，會產生一些問題，然而倘市場上有多數既有業者，濫用市場力的可能性將會降低。
- (3) 各國對排放許可權的分配有不同的方法（例如溯往原則、標竿法則、拍賣），可能會扭曲競爭的中立性。排放許可權的分配採用拍賣的方法可以避免許多與分配設計有關的問題，特別是市場進入及退出問題。當廠商所處的國家是實施排放許可權交易時，相對於未實施排放許可權交易國家的廠商，會造成競爭的不利益。因為會產生碳洩漏(leakage)問題，亦即某國碳排放量的減少，用來抵銷另一國碳排放量的增加。

2、Robert Jeekel認為，有些產業，例如鋁冶鍊，在有限的地理區域經營排放許可權制度，將導致經濟活動的消除，甚至可能導致一個相對有效、低污染工廠的關閉，尤其是當考慮到在各自的區域生產電能的方法。也就是說，二氧化碳減量的政策，可能會導致全球某些部門二氧化碳更高的排放量，係因該政策無法完整涵蓋所有地理區域範圍的結果。但該結果也有可能改變，除非採用有效的邊境措施，但執行邊境措施的細節是非常複雜的。

3、歐盟代表說明歐盟排放交易體系（Emission Trading Scheme, ETS）的運作情形。歐盟的排放交易制度於2005年1月開始啟動，可交易的溫室氣體僅限於二氧化碳，在2013年後會將其他溫室氣體納入規範。該排放交易體系的主要特色：發展總量管制及排放交易制度（cap-and-trade）、法案規定許多產業的設施及活動所排放的二氧化碳必須受到管制、在京都議定書架構下預計歐盟國家及某些非歐盟國家排放減量計畫是等同有國際連結性的。歐盟ETS分三階段施行，第一階段（2005-2007）訂定歐盟各國所轄排放源溫室氣體排放量核配之規劃工作。第二階段（2008-2012）係依據京都議定書執行第一階段計畫。第三階段（2013-2020）將取消現行各國提交國家分配計畫方式，改由歐盟設定各部門之排放總量，配合賦予各會員國可拍賣所分配到排放權之權力。拍賣將成為排放權分配的基本原則，其中電力業之溫室氣體排放權，將全

數採拍賣方式發放。為提高整體環保程度，協助生產者在生產過程中減少碳排放成本的負擔，可採取相關方法，包括對能源產業的補貼、歐盟各國可選擇對特定產業提供財源補助、訂定各項排放減量計畫或採用國家補助（state aids）方式。

- 4、美國代表說明，該國並未實施全國性的溫室氣體排放許可權計畫，但有全國性的二氧化硫（SO₂）排放交易計畫，主要是針對電力部門的排放。另有一些地區或州實施溫室氣體排放計畫，及空氣污染、水污染防治計畫。聯邦交易委員會及司法部反托拉斯署在排放許可權交易制度方面的介入有限，主要是關切消費者保護議題。基於市面上環保訴求商品缺乏驗證制度，且許多新興產物與技術未包含在1998年公布的綠色指南（Green Guides），聯邦貿易委員會因而進行綠色指南內容增修，以確保消費者購買權利並間接促成環保市場認證制度的形成。修訂內容包括使用綠色憑證（renewable energy certificates, REC，綠色憑證代表再生能源發電的電量）與碳抵減產品的驗證方式，該會已於2010年10月將綠色指南修正草案公布並請各界提供意見。
- 5、日本代表說明，該國尚未實施全國性的排放許可權制度，地球暖化對策基本法（Basic Act on Global Warming countermeasures）業於本（2010）年3月提交國會審議中。日本公平交易委員會曾從競爭政策的角度檢視該法案有關國內排放交易制度對競爭的潛在影響及業者在排放交易規範下的行為可能涉及反獨占法的問題，並撰寫一份報告，主要分析排放許可分配方法對競爭的影響、業者聯合行為（共同執行排放減量行為、共同研發排放減量）及單方行為（例如優惠融資綠色產業）是否涉及反獨占法相關規定等。
- 6、韓國代表說明，該國已於本（2010）年1月實施低碳綠色成長基本法（Framework Act on Low-Carbon Green Growth），並推動一個5年的綠色成長計畫。該國尚未實施排放交易制度，但低碳綠色成長基本法已明訂利用市場機制發展排放交易市場之立法理由，總量管制、排放較制度為最主要的政策工具，有關排放權之核配方法、登記管理方法及交易所等，「綠色成長委員會」將另行訂定排放交易法（Act on Emissions Trading）來規範。低碳綠色成長基本法於立法階段，公平交易委員會曾就該法有關「公司間共同執行溫室氣體減量目標的行為」條款提供刪除建議，法規改革委員會（RRC）也接受公平會的建議。公平交易委員會未來將對優勢地位廠商是否利用排放交易制度排除競爭對手或增加消

費者成本之行為予以密切注意，並進行競爭倡議。

主席總結，基本上透明化對於排放許可權運作的有效性是非常重要的，排放許可權可能會產生市場力；污染是全球化的，我們應考量評估污染對第三市場的任何效果；並確認該市場的運作功能。補貼的過渡性措施，應有明確的落日條款。

(五) 未來工作

本節討論WP2的2010年工作計畫。主席提供一份未來圓桌議題之建議清單，請各國提供意見，經各國代表熱烈討論後，主席請秘書處彙整各國意見，其中以受管制產業行為的抗辯 (regulated conduct defence)、醫療與競爭 (healthcare and competition)、競爭與港口服務 (competition and port services)、超額定價行為的評估 (assessment of excessive pricing) 等議題獲得較多國家之共識。主席決議下次會議之圓桌議題為「受管制產業行為的抗辯」。

(六) 其他事項

秘書處報告消費者政策工具書 (Consumer Policy Toolkit)，主要關注於消費者政策議題。競爭評估工具書與消費者政策工具書兩者具有高度互補性，且在促進消費者福祉方面有相似的終極目標。

二、 10月26日舉行「合作與執法第三工作小組」(WP3) 會議第108次會議，主席為美國司法部反托拉斯署署長Christine Varney女士，會議情形摘要如次(議程資料如附件2)：

(一) 召開「仲裁與競爭」議題之聽證 (Hearing on Arbitration and Competition)

本日上午WP3邀請法國國際商會Emmanuel Jolivet先生、英國Brick Court Chambers律師事務所William Wood QC律師、法國巴黎第二大學Laurence Idot教授等3位擔任專家講座進行引言，討論主題包括(1) 仲裁作為解決反托拉斯案件的手段；(2) 仲裁的優點及缺點；(3) 仲裁與其他可能爭議解決機制之間的關係，特別是調解；(4) 有關仲裁案件涉及競爭主張的具體問題。下午邀請義大利米蘭大學Luca Radicati

di Brozolo教授、瑞士Phillip Landolt、奧地利Christopher Liebscher、日本Akira Kawamura等擔任專家講座進行引言，討論主題包括：(1) 有關仲裁案件涉及競爭主張的具體問題；(2) 競爭法主管機關的決定與法院判決間的關係；(3) 仲裁人的權力及適用規則（例如法庭之友書狀【amicus curiae briefs】、第三者參與、特權議題）；(4) 仲裁與結合管制。本次議題有5個國家提交書面意見。討論重點如后：

- 1、Emmanuel Jolivet 先生表示，仲裁是爭議解決的一種方式，仲裁人必須具有特定產業專門知識或經驗。仲裁程序的優點，包括裁決與時間的確定、仲裁結果具有約束力、節省時間及金錢、具有隱私及保密。法院的判決對仲裁人不具有拘束力，仲裁程序較競爭法執法更具有效率，因可快速解決爭議且不能對仲裁判斷提出上訴。通常商業爭議是透過仲裁解決。又仲裁結果不對外公開，仲裁人不具有行政權力，不若競爭法主管機關可行使公權力。仲裁與競爭法執法在本質上是有衝突的。仲裁法庭的決定不受另一仲裁結果的拘束，但競爭法個案會受到案例法（case law）的影響。競爭議題受到仲裁的案例是非常少見，最後J氏建議仲裁人應增加對競爭法的瞭解。
- 2、Laurence Idot教授表示，仲裁可以作為私執法（private enforcement）的手段，或作為公開執法（public enforcement）的助手。仲裁與競爭法間的關係，這裡所說的競爭法並不包括公平競爭部分，仲裁在競爭法上只扮演“陪同”（accompanying）的角色，可能涉及反托拉斯或結合管制，然而，由於競爭法尊重私執法，所以有仲裁的空間。最近，仲裁已出現在公開執法範圍，競爭主管機關有時也求助於仲裁人，以確保承諾的執行，例如反托拉斯或結合管制。仲裁人是否能使用競爭法？又仲裁人如何適用競爭法？必須牢記在心，就是競爭法及仲裁法各有其限制。國家仲裁的多樣性產生許多困難，競爭法主管機關必須將之納入考量。由於各機關制度設計不同，因此很困難將歐盟及美國加以比較。
- 3、Luca Radicati di Brozolo教授表示，我們必須認知，仲裁與法院一樣是解決國內及國際商業爭議的一種機制，且允許反托拉斯問題的仲裁，惟前提是競爭法必須被尊重和實施。仲裁判斷涉及違反競爭法應被撤銷或被拒絕執行之情形，只有在考量所有的情況後，仍有證據顯示，違反競爭法的行為是具體、有效且嚴重。在證實這方面，法院應儘可能高度遵循仲裁人的結論。仲裁判斷被檢視的理由，是讓法院決定仲裁判斷是否違

反公共政策，而不須進行更深入的調查。法院的功能不是決定仲裁人是否能正確的適用競爭法，也不猜測他們的解決方案。總之，仲裁人的專業與法院的態度，是有效實施競爭法及尊重仲裁的基本原則，仲裁判斷及適當遵從仲裁人的結論，將足以消除任何疑慮，尤其是反托拉斯執法人員，可將仲裁當成一種手段。對反托拉斯執法人員而言，仲裁在私反托拉斯執法是可接受且有用的機制。

(二) OECD圍標處理原則 (OECD Bid Rigging Guidelines)

OECD對外擴展組組長Hilary Jennings報告該組織執行「OECD打擊公共採購圍標行為處理原則」之成果。

(三) 未來工作

本節討論WP3的2010年工作計畫，經各國代表提供相關建議，會中主席尚未決定明年2月會議之圓桌討論議題。

三、10月27日、28日舉行「競爭委員會」(CC)第110次會議，主席為法國最高法院法官Frédéric Jenny先生，會議情形摘要如次(議程資料如附件3)：

(一) 選舉2011年主席及副主席

依據OECD規範，委員會必須於每年最後一次例會或年底前選舉主席、副主席及其他成員。本次循例通過由現任主席(法國)、副主席(包括比利時、加拿大、德國、日本、韓國、瑞典、英國及歐盟)、第二工作小組主席(義大利)、第三工作小組主席(美國)，以及UNCTAD聯絡人(法國)、全球事務聯絡人(墨西哥)等擔任。

接著主席Frédéric Jenny先生歡迎斯洛維尼亞、以色列成為OECD正式會員國(第32、33個會員國)，並宣布匈牙利競爭局局長Zoltán Nagy是最後一次參加CC會議，感謝其對OECD的貢獻並推展「OECD—布達佩斯區域競爭中心」相關活動。

(二) 工作小組主席報告

1、**競爭政策與管制**：「第二工作小組」主席Heimler先生報告10月25日會議情形。

2、**競爭政策與國際合作**：「第三工作小組」主席Varney女士報告10月26日會議情形。

3、**UNCTAD會議**：UNCTAD聯絡人Souty先生報告UNCTAD的進展情形。

(三) 圓桌討論：綠色成長的前瞻性政策及市場經濟 (Proactive Policies for Green Growth and the Market Economy)

CC邀請OECD副秘書長Pier Carlo Padoan、挪威Bergen大學Eirik S. Amundsen教授、美國未來資源研究所 (Resources for the Future, RFF) Carolyn Fischer、Richard Morgenstern等4位專家參與討論。本會議主要討論(1)管制工具—與環保有關的競爭議題；(2)工業部門的排放費與排放稅；(3)對補貼的競爭評估；(4)競爭法主管機關的倡議角色等。本議題共有包括我國在內13個國家提交書面報告。

1、Pier Carlo Padoan先生認為，「哥本哈根會議」結束後，各國皆以推動「綠色新政」作為新一階段溫室氣體減量、力抗地球暖化的主要因應策略，並積極發展綠色能源科技與低碳產品，以帶動綠色成長，邁向低碳社會。為促進環境保護，政府必須提供最佳誘因，並使用各種政策工具，綠色是未來環境的主要部分，而創新將扮演主要角色，綠色科技與經濟發展是互相關聯的。訂價權將是未來策略的主要要素之一，各國在此過渡時期，應互相合作。環保可能涉及競爭的議題，包括補貼制度的檢視、可能採取較寬鬆的措施、環保協議的可能共謀行為、新參進者參與市場競爭的影響等。

2、Eirik S. Amundsen教授認為，所謂綠色成長 (green growth) 是指，在環境限制下的經濟成長，例如溫室氣體的低排放、低度的環境污染、最少量的廢棄物處理、損失最小的生物多樣性、健全的市容管理、其他天然資源的有效利用。綠色成長也可稱為永續成長 (sustainable growth)。追求永續成長是促進成長的一種方法，亦即創造綠色產業、交易活動及工作。在此領域與氣候變遷相關的活動將特別重要，包括可再生能源技術的發展、能源儲存技術的發展、能源效率的提高。環境問題通常是由於市場失靈，然而，我們要採用較靈活的方法，創造市場的外部性 (creating markets for the externalities)。為達到目標，可選擇的市場工具 (除了補貼及稅收) 包括排放許可權 (指溫室氣體排

放)、綠色憑證(指可再生能源的量)、白色憑證(指能源儲存)。從促進綠色成長方面,我們應警覺到:(1)促進可再生能源部門並不一定會創造新的工作,勞工將從其他經濟部門而來;(2)促進可再生能源部門並不一定能使國家在可再生能源的交易上有搶佔市場先機的優勢;(3)如果選擇贏家策略,促進特定技術的發展對社會的代價是昂貴的;(4)在已開發國家,新綠色產業的發展可能構成已開發國家的再工業化,而與長期趨勢背道而馳。

- 3、Richard Morgenstern先生主要說明稅收與補貼的關係,以市場機制為主的措施對廠商較具有誘因,稅收的目的是為了發現可能的實際損害。那由誰支付稅,稅收又應如何使用,應從市場結構來課徵最適之稅,徵收後退還部分稅款可能也是有效的方法。短期而言,補貼可能較課稅有效率,也可能是較有成效的。
- 4、英國代表說明該國在引進新的強制性標準時,政策制定者須透過影響評估(Impact Assessments)來考量擬議政策的影響(指成本及效益)。影響評估也包括競爭評估,重點在擬議中的政策對相關市場的競爭影響及直接/間接效果。另一方面,公司參與自願性協議應受到競爭法規範,惟倘該協議所提供的廣泛利益大於潛在對競爭的損害,則該自願性協議可豁免於競爭法關於禁止違法協議的規定。在2008年,英國公布一份有關環保產品標準對競爭的可能影響報告,該報告說明法規實施的時間及方式可能會影響競爭,可以採取哪些行動以減輕對競爭的顧慮。產品標準促進競爭的作用,可能有:(1)績效標準及標籤可以協助糾正市場失靈所產生過度集中於前置成本及信號議題;(2)該標準提高市場透明度,協助消費者做出更多的選擇;(3)由於允許企業利用經濟規模,通用的國際標準能促進市場參進。
- 5、澳洲代表說明促進競爭的環保政策較能有效達成目標。以市場為基礎的機制,可以利用競爭市場的效率達到環保的結果;當使用非以市場為基礎的機制時,競爭要素的整合(例如透過競爭的投標程序)能提高環保政策的效率,並對納稅人提供金錢的最大價值。舉例來說,透過具有競爭力的投標程序,將提高補貼計畫的效率,在此模式下,公共部門提供資金以達成政策目標,並由締約廠商完成該計畫。政府發表有關該計畫目標的聲明並要求公司投標時須敘明如何達成計畫目標及投標價格。因此政府能夠選擇提供最有吸引力報價的公司,進而對納稅人提供稅收的最大價值。競爭性招標可以促進競爭,但須有足夠

數量的投標者提供服務，且合約的期限不能太長而阻礙創新，不能長期鎖定一個特定的服務提供者。

- 6、歐盟代表說明對環境補貼的做法，補貼會造成正面的環境效應並沒有扭曲經濟。目標明確的環境補貼將創造雙贏局面，目標不明確的環境補貼將導致雙輸的局面，包括環境及經濟成長。歐盟執委會已在環境處理原則（Environmental Guidelines）明定若干措施，並在一定的條件下給予補貼。在決定是否給予補貼時，歐盟執委會將基於概念性架構進行評估，稱之為“平衡測試”（balancing test），內容包括：（1）國家補助是否解決了市場失靈或其他共同利益的目標；（2）國家補助的目標是否明確（是否有激勵作用及國家補助是否保持在最低限度的需要）；（3）競爭的扭曲是否相當有限，且整體的平衡是正面的。
- 7、美國代表說明在能源市場倡議競爭的努力，在2010年4月間，聯邦交易委員會曾向該國聯邦能源管理委員會（Federal Energy Regulatory Commission）提供有關變動能源資源（variable energy resources, VERs）整合至美國電力網的建議，例如風能及太陽能發電機。VERs是變動的，因為它不同於傳統的熱發電機（如化石燃料及核電廠）可預測生產的電力，他們不能以穩定的速率生產電力。聯邦交易委員會的建議如獲通過，將修正電力市場，透過獎勵的設施和程序，讓這些變動資源更有效的競爭，能夠提供電力及以競爭性的成本對消費者提供配套服務。這些建議也說明如何將VERs整合至電力供應與消費者電力消耗的平衡過程。聯邦交易委員會的意見強調，支持技術間的競爭，以最低的社會成本提供理想的結果。
- 8、主席詢問我國為了促進環保，採取數項補貼措施，包括出口退費、工程退費、保險退費及免徵比例之減免獎勵，請我國進一步說明這些措施內容，以及出口退費之執行是否引起任何國際貿易或競爭方面的疑慮？本會代表除進一步解釋土污基金有關出口退費、工程退費、保險退費及免徵比例之減免獎勵措施等內容，並說明整體環保政策並無特定針對出口退費之設計，至於土污基金有關出口退費制度，主要係針對國內廠商輸入物質繳納整治費未使用完畢再出口，或是國內廠商繳納整治費以產製特定物質並將之出口，退還一定比例之整治費用。惟未來將對國內廠商繳納整治費以產製特定物質並將之出口部分研究是否取消出口退費制度。由於出口退費僅將廠商原繳交之整治費用退還廠商，並非對於廠商生產行為之直接補貼，目前尚無引起國際貿易或競爭方

面之疑慮。

最後主席表示，各國所採取的環保政策，包括以市場機制為主的政策，所設計的各项工具（機制），可能對環境產生直接或間接效果，雖然競爭可能會產生其他的成本，但競爭法主管機關應在此領域進行競爭倡議，並與管制機關進行協商。

（四）圓桌討論：在環保方面的水平協議（**Horizontal Agreements in the Environmental Context**）

此議題係CC圓桌討論關於綠色成長議題中之第三個議題，本議題討論重點為：（a）一般問題；（b）處理壓力，放寬卡特爾規定；（c）行政指導；（d）機關的經驗，共有20個國家提交書面報告。討論重點摘述如下：

- 1、美國代表說明，該國競爭法主要係規範業者從事之商業行為是否會影響公平競爭，至於權衡競爭法之執法目標與環境保護之目的主要是國會立法者之決策，並非法院或競爭法執法機關之工作。競爭法主管機關主要係以廠商之競爭行為來決定是否違反休曼法，其目的在保障競爭之過程，而非保護特定之廠商或消費者。因此，該國在看待環保方面之水平協議係和其他水平協議一樣，均係由反托拉斯之目的之分析來進行研判，並無不同。
- 2、歐盟代表表示，歐盟認為設定環境目標以及維持高度的環境保護是必要之政策，惟此種政策在執行競爭法上，並不會受到環保方面之影響而減少對這類市場執法。歐盟在執行競爭法之立場上，仍會將環保因素納入歐盟競爭法之評估，因此，歐盟認為，並無需針對環境方面的水平協議制定其他法規標準。
- 3、澳洲代表表示，競爭者間之水平協議有時能帶來效率，有時亦可能會損害競爭過程。該國交易行為法（Trade Practices Act 1974, TPA）對於反競爭之行為有嚴格之禁制規定，惟對於該行為有其利益大於反競爭之不利益之情況下，則有彈性規範之豁免。在該國競爭法之架構下，會同時考量環境與競爭之目標，此種彈性之做法係能一併達成環境政策之目標與提升競爭之效率，使該國之競爭法執法亦能夠達成最高可能之福利狀態。

- 4、英國代表說明此次提交報告之內容重點，包含運用「直接之經濟利益（direct economic benefits）」與「間接之經濟利益或非經濟利益（indirect economic benefits or non-economic benefits）」之方法來評估環境方面的水平協議。該國對於採取「直接之經濟利益」之方法來評估環保方面的水平協議較無爭議，惟對於採取「間接之經濟利益或非經濟利益」之方式來評估該協議，則須權衡輕重，目前尚無定論。因此，該報告內容主要係探討是否應納入「間接之經濟利益或非經濟利益」來分析環保方面的水平協議，並從三方面來考量：（1）哪些有利的環境之因素是應被納入評估；（2）如何權衡環境協議之受益者是可能對整體經濟是有利的；（3）如何衡量環保的協議不只對目前有利，對未來亦是有利。至於是否要將「間接之經濟利益或非經濟利益」納入來評估，有正反兩面之理由。贊成之理由有三：（1）確認該協議對於消費者之整體利益被納入考量；（2）減少阻礙政府有利的自我倡議與管制成本之可能性；（3）採取成本效益分析來評估政府政策。反對之理由亦有三點：（1）如何測量或量化「間接之經濟利益或非經濟利益」；（2）非經濟利益與直接經濟成本對競爭所造成的減損無法相比較；（3）競爭法主管機關對於競爭之議題僅限於特定範疇來看待，無法任意評估。目前英國競爭法主管機關尚無有關環保方面的水平協議之個案來進行評估，倘有個案產生，該主管機關將從上述方法來進行評估。
- 5、日本代表以該國零售商店自2007年起聯合對索取塑膠袋之消費者額外收取5日圓之案例進行說明。該案所考量之因素如下：（1）該案之零售商並非針對銷售之物品進行限制競爭；（2）消費者在購物時，塑膠袋並非是必須的，且消費者到零售商購買之目的並非是塑膠袋；（3）在社會的認知上，減少塑膠袋之必要性已有所共識；（4）該協議之內容符合環保目的，應考量下列原因：（a）傳統上之做法（如只有特定的店家才收取塑膠袋費用）僅產生有限效果；（b）為了達到塑膠袋減量的目標，全面收取塑膠袋費用之做法比特定店家收取塑膠袋費用有效；（c）倘無固定塑膠袋單價，其價格有可能會降低，惟在執法上可能會導致塑膠袋減量之目標失敗；（d）每個塑膠袋售價5日圓之協議並不認為會造成消費者太大之負擔。根據上述種種考量，該國競爭法主管機關並不認為業者聯合訂定塑膠袋之價格有違反該國法律。
- 6、德國代表說明，介紹該國DSD公司（Duales System Seutschland, DSD）之源起、運作與近期現況。因該國包裝條例（Packaging Ordinance）之

施行，DSD公司設立於1990年，其業務經營係回收包裝用品。當時在徵詢利害關係人包括政治界、廢物處理之廠商與產業界等意見後，認同單一獨占廢棄物處理市場。惟隨著歐盟執委會與德國卡特爾總署對於競爭法之倡議與施行，該總署於2002年宣布該公司之獨占情形將於2006年終止，又於2007年歐盟執委會要求該公司須有新參進廠商參與競爭。目前，該國已有9家回收包裝用品之業者於該市場參與競爭，已無獨占之情形存在。

- 7、荷蘭代表說明該國處理2001年回收老舊車輛之案例。荷蘭政府通常會針對每種廢物回收採取一套系統，回收老舊車輛亦不例外。由於當時民眾並無義務必須要回收老舊車輛，且回收亦無什麼利潤。該回收業者針對回收的消費者給予45歐元之廢棄物處理費用。由於廢棄物處理費係固定且花費較小成本，因此，回收業者針對回收價格所做成的協議被視為不違法。此外，該國競爭法主管機關認為，設立回收管理系統對環境是有利的。從環境之觀點，該國競爭法主管機關偏好回收系統，因此，並認為該協議並不違反該國法律。該廢棄物處理系統係確保回收價格較焚化或撕碎之價格便宜。

(五) 強化參與機制－「競爭委員會」的策略

上午9時30分召開秘密會議（僅會員國出席），討論如何強化巴西、中國、印度、印尼、南非參與OECD「競爭委員會」活動的策略（按OECD理事會於2010年7月通過各專業委員會強化參與機制處理原則），按CC將推動中國成為一般觀察員（2012－2013年），並於未來提供中國競爭法主管機關高階官員參與OECD「競爭委員會」活動之旅費並提供同步翻譯（中文）服務，並可能適時調整會議議程以符合強化參與國家的興趣。

(六) 未來工作

主席宣布明（2011）年2月例會的圓桌議題：

- 1、WP2：將討論「受管制產業行為的抗辯」(Regulated conduct defence)。
- 2、WP3：「評估結合執法的影響」(Evaluating the impact of merger enforcement)，或「結合案件的救濟措施」(Remedies in merger cases)。
- 3、明年2月例會之圓桌議題為「國家法院損害的量化」(Quantification of harm by national courts)，明年6月CC圓桌議題為「遵循競爭法」

(Compliance with Competition Law)。

(七) 競爭政策年報

依OECD之要求，各國每年皆應提交競爭政策年報，但每2年進行口頭報告乙次。本次CC會議，需提交年報的國家，包括澳大利亞、奧地利、加拿大、智利、法國、德國、匈牙利、義大利、日本、韓國、荷蘭、紐西蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞士、歐盟、保加利亞、俄羅斯、斯洛凡尼亞、南非及我國。

本次會議由於議程緊湊，主席謹邀請德國、義大利、挪威、西班牙、保加利亞及南非等報告其競爭政策年報。

另印尼亦受邀就該國競爭法主管機關（KPPU）近年執法情形進行報告，並接受美國、日本、英國之詢問。

(八) 圓桌議題：競爭法對競爭者間資訊交換的規範 (Information Exchanges between Competitors under Competition Law)

CC邀請美國密西根大學經濟學Kai-Uwe Kühn教授、歐洲法律經濟諮詢集團(Law and Economics Consulting Group, LECG)執行長Jorge Padilla博士及英國倫敦大學John Kallaugher教授等參與討論，本議題討論重點為：(a) 各國評估資訊交換的不同方法（資訊交換透明化是否促進競爭或導致共謀結果）；(b) 資訊交換係以目的或效果來限制競爭、資訊交換是否構成當然違法行為；(c) 評估資訊分享協議的考量因素；(d) 政府行動對公司行為的影響；(e) 公布有關資訊交換的處理原則以協助公司避免因資訊交換而違反競爭法；(f) 區別公司的單方行為及一致性行為。本議題共有30個國家（包含我國）提交書面報告（由於本議題討論時間有限，僅會員國能回答主席的提問）。

- 1、Kuhn教授報告，從經濟的觀點來說明資訊交換之經濟效果，分別從效率效果、市場力、勾結與參進障礙等4方面說明。從效率效果來說，資訊在競爭的市場係有益，如可以調整廠商的成本與需求、提高生產效率、認知何謂熱門產品以及快速的回應市場上新的發展。在市場力方面，需視資訊交換的類型，如價格、成本、數量及需求曲線等，另外，

單方面的資訊獲得，亦會對同業競爭產生效果。在勾結方面，資訊交換為了使勾結能夠成功，需從協調與監督兩方面著手。在協調方面，同業間溝通確實有可能會達到協議之效果，尤其同業間的「閒話家常 (cheap talk)」確實有可能會產生勾結之結果。在監督方面，卡特爾成員在進行交換價格、數量、需求資訊、成本等資訊，均會受到監控，一旦卡特爾成員有偏離協議之行為，會較容易被發現。在參進障礙方面，資訊交換會增加或降低廠商市場進入之動機。政府之政策目標應著重於事前該公司之行為動機。

- 2、Kallaugher 教授報告，從資訊交換的實務面來討論。首先，就人性面之資訊交換而言，應將可允許及禁止之交換資訊分類，提高法律之確定性並減少執法成本，這樣比較容易吸引管制者、學界與經濟學家之興趣。資訊的交換可視產業來評估，有些產業之資訊交換係每日必須或生活之一部分，如航空業、建築業及電子產業等，除此之外，其他產業，如民生必需品、品牌產品及零售通路等產業，進行資訊交換，則較不尋常。此外，對於機密性的資訊，如目前或未來之價格之交換，應該明訂法律來禁止。另外，Kallaugher 教授認為，對於產業的運作同業間有時進行資訊的交換是必要的，因此，建議競爭法主管機關將資訊分類可允許交換及禁止，在明訂法律部分，則須確認產業之特性、資訊價值與參與之不同等，另外，針對同業間資深銷售部門經理有規律性之接觸遠比在偶發性之接觸應值得關注。
- 3、Padilla 報告，交換秘密之資訊不應比公開交換之資訊被嚴格檢視，甚至視為違法，因為交換秘密之資訊有時也能提高效率。交換資訊是否違法，應當視市場結構是否會導致勾結來評估。
- 4、美國代表說明，2000 年該國司法部與聯邦交易委員會共同公布「競爭者間合作之反托拉斯處理原則」，主要係針對商業行為之資訊交換與其他合作行為進行規範。該國認為競爭者間之資訊交換並非全是反競爭之行為，有時反倒是促進競爭之行為。就競爭者間之交換價格或其他資訊而言，該國競爭法主管機關與法院依據合理原則來判斷資訊交換之反競爭效果與潛在之促進競爭利益。另外，該國認為在評估資訊之潛在反競爭效果可包含以下幾個因素：資訊之本質與數量、分享近期的資料、分享資訊之動機、產業結構、公開取得資訊之可能性、資訊交換之管控、交換資訊之頻率、廠商對於其他廠商取得敏感性資訊所採取之防護措施或限制等。除了採取合理原則來分析外，該國競爭法主管機關對於競爭性

有利之資訊交換傾向採取「安全區 (safety zone)」之做法，亦即針對進行資訊交換的廠商，其市占率不超過相關市場的 20% 為主。此外，針對保健市場 (health care markets)，該國認為此類的資訊收集與交換是有利於競爭，允許之條件如下：(1) 由第三人來收集或交換資訊；(2) 交換或收集 3 個月以上之舊資訊；(3) 至少有 5 個廠商以上來進行資訊交換，且任一廠商之市占率不可超過 25%。

- 5、歐盟代表說明，歐盟刻正草擬有關資訊交換的處理原則，並希望各界提供意見供參。目前擬建置「安全港 (safe harbours)」以協助產業在相關市場之市占率未超過 20% 的情況下可進行資訊交換。歐盟認為，廠商就未來的價格與數量進行資訊交換，可視為限制競爭之違法行為，而對於其他類型的資訊交換則會視個案來認定。另外，資訊交換的結果會視市場特徵與資訊交換的種類來認定是否有違反競爭法。就市場的特徵而言，透明化較高的、集中度高的、穩定度高的或簡單的市場較易於廠商勾結，倘於此種類型市場之業者進行資訊交換，則有可能會違反歐盟第 101 條規定。就資訊交換的種類而言，交換策略性的資訊，如價格、客戶資料、生產成本、數量、週轉率、銷售數量、產能、品質、行銷計畫、風險評估、投資、科技與研發方案及結果等資訊，亦有可能會違法，至於交換整體性之資訊、歷史性資料及公開的資訊則較無違法之虞。
- 6、英國代表認為，針對競爭者間之資訊交換建置「安全港 (safe harbours)」對於競爭較不易造成傷害，因此，該國在報告中提出，進行資訊交換之業者，在漸增性市場 (a cumulative market) 中之市占率應低於 30% 之情形下，認為這些業者不會對該市場造成限制競爭之情形。再者，該國將資訊交換分成 3 種類型：(1) 惡質卡特爾之資訊交換；(2) 寬鬆協議 (wider agreements) 之資訊交換，如標準化之協定；(3) 既非卡特爾亦非寬鬆協議之資訊交換。該國主要討論係以第 3 種類型之資訊交換為主。該國認為，業者交換未來價格或數量之部分或機密性資訊極有可能會違反歐盟法第 101 條之規定；至於交換歷史性或整體性之資料，較不可能違法。進一步言之，該國對資訊交換之種類區分是否有違法之虞：部分資訊 vs 整體資訊；機密資訊 vs 公開資訊；未來資訊 vs 目前或歷史資訊；價格或成本等資訊。在此區分之下，該國認為交換秘密的、部分的價格或數量資料，應視為目的性違法 (object infringement)，而交換個別的、公開的價格或數量資訊則以效果違法 (effect infringement) 來研判。

- 7、日本代表報告該國於 1995 年制定「反獨占法下關於同業公會活動之處理原則（Guidelines Concerning the Activities of Trade Associations under the Antimonopoly Act）」，提高執法之透明度，使廠商能有所遵循避免觸法。該國認為，公司間的資訊交換係一方面有助於競爭，而另一方面卻有可能會導致反競爭，因此，對競爭的影響將視渠等交換種類以及資訊如何交換來評估。單獨的資訊交換並非視為當然違法，惟公司間交換價格、數量、客戶名單、經銷商或機具設備等資料，則有可能會導致限制競爭，有違反該國反獨占法第 3 條之虞。再者，該國明確指出，在資訊交換之認定上，倘公司間所交換的資訊係與競爭有關的重要且特殊之因素，或關於現在或未來之經濟活動，如對於價格或數量的計畫、與客戶間交易的特殊內容以及參與投資計畫之限制等，均明顯構成違法。至於交換一般性資訊或過去的生產、銷售數量與金額或投資計畫等資訊，又或是為了提高便利性外，原則上將不構成違法，惟倘同業公會所提供之資訊有可能會導致廠商間預測對手之現在或未來之經濟活動時，導致廠商間可進行勾結或有合意之行為時，此種資訊交換行為則構成違法。此外，該國競爭法主管機關提供企業與同業公會事先之諮詢服務，就渠等之特定行為（a specific action）給予建議，以避免觸法。
- 8、德國代表簡介近期德國卡特爾總署處理 *Castle Round* 案。大部分知名的化妝品公司於 1995 年起始於 *Castle Round* 聚會，並交換大量的公司內部資訊，且每三個月向該聚會之執行長報告銷售資訊與市場策略。在該總署調查之後，該總署於 2008 年處分 9 家化妝品製造商以及前後任 13 位執行長，共處分 1 千萬歐元。由於渠等定期聚會，並將詳細之銷售資料向會議主席報告，隨後並傳閱這些資料。該總署認為渠等交換此類資料之行為已明顯構成違法，尤其渠等之整體市占率約在 80%，且所交換之資訊極為詳細且是最新的，就競爭之目的與效果而言，均造成限制競爭。該總署認為，公司內部之資訊以及市場的資料在競爭過程中極為重要，因此，交換此種資料有可能減損競爭之目的或是導致限制競爭之效果。
- 9、澳洲代表表示，澳洲競爭法主管機關 ACCC 認為資訊交換係促進行為（facilitating practices）中極重要且傷害競爭之形式，並以 *Apco Service Stations Pty Ltd* 案例說明。根據該國競爭法規定，勾結行為之定義係「契約、安排或協議（understanding）」，惟「協議（understanding）」一詞係廣泛之用語，並無明確之定義。在 *Apco* 案中，該國法院認為，部分加

油站業者確實有透過協議之方式控制汽油零售商之價格，但法院並無找到 Apco 公司與其他加油站經營者參與協議之證據，且該公司聲稱雖該公司與其他公司有進行資訊交換，惟該公司並無承諾其價格會與其他加油站業者會呈現一致性漲價之行為，因此，法院採信 Apco 公司之證詞，並認為該公司並無參與與其他加油站業者進行價格協議之行為，並不構成違法。再者，法院聲明，事業可預期之行為並不足以違反該國交易行為法第 45 條之構成要件。法院也提到，「事業一方利用商業機會進行價格跟隨行為並不構成違法。」另外，ACCC 已注意到該國交易行為法（TPA）尚未完整規範促進行為（如資訊交換），而使得該機關與法院對於「協議（understanding）」之認知有所不同。該國法院在審理 ACCC 處理數件石油案時，對於「協議（understanding）」採取較狹義之認定，雖然業者有交換價格資訊，達到像卡特爾之行為，惟業者否認有契約或協議存在，使得法院在認定業者之行為上並不違法，因此，ACCC 擬研議修法，釐清「協議（understanding）」之定義。

肆、心得與建議

一、我國自 2002 年成為 OECD 「競爭委員會」觀察員，本會每年皆派員參與 3 次的例會，惟依據 OECD 「競爭委員會」於 2005 年 6 月訂定之「對非會員國之主動推廣策略」（Proactive Strategy vis-à-vis non-members），OECD 「競爭委員會」對觀察員資格係每兩年更新一次，本次的資格效期為 2010 年及 2011 年，在每 2 年效期屆滿時，「競爭委員會」將再檢視非會員的成果。又 OECD 理事會於本（2010）年 7 月通過各專業委員會強化參與機制處理原則，「競爭委員會」的策略之一係將推動中國成為一般觀察員（2012—2013 年）。為能肩負使命繼續成為該委員會觀察員，除了積極參與該委員會各次例會外，提交書面報告，並爭取發言和各國進行意見交流的機會，以有限的資源，發揮群策群力的力量，是未來應持續努力的方向，以避免中國之加入而排擠我國參與 OECD 的空間。

二、OECD 「競爭委員會」討論的議題，是多元化的且涉及的層面既廣又深，多與各國（尤其是歐美）目前面臨的課題相關，例如本次討論的綠色成長議題。OECD 秘書處撰寫各議題的背景文獻，及相關國家的書面報告，具有相當的參考價值，雖然各國的文化不同且執法手段不同，仍有值得學習的地方。為利同仁瞭解國外實務之做法，會議相關文獻資料，已奉 示建置於本會 BBS 網站供同仁參閱利用，並將於未來適時更新會議相關資料。

三、本次會議討論與綠色成長有關的議題甚多，各國包括歐、美及日本、韓國競爭法主管機關在討論與環保有關的議題，例如排放許可權交易制度、可再生能源的發展、環保政策及其相關規範等，或多或少會進行競爭倡議或進行環保行為涉及競爭議題的研究。雖然各國立法制度不同、各競爭主管機關的權限及制度設計的不同，如何在未來以綠色為主的經濟發展中，倡議競爭促進環境的發展，應是未來可思考方向，並藉由相關的委託研究，提供業者遵循的建議。