

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

出席 2013 年 6 月經濟合作發展組織 (OECD) 「競爭委員會」會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：蔡蕙安 委員

杜幸峰 視察

陳浩凱 專員

赴派國家：法國巴黎

出國期間：102 年 6 月 15 日至 22 日

報告日期：102 年 7 月 22 日

目 錄

| | |
|-------------------------------------|----|
| 壹、參與會議之緣起及目的..... | 2 |
| 貳、OECD「競爭委員會」與會人員及「全球競爭論壇」與會人員..... | 2 |
| 參、「競爭與管制第二工作小組」(WP2)會議..... | 2 |
| 肆、「合作與執法第三工作小組」(WP3)會議..... | 6 |
| 伍、「競爭委員會」(CC)會議..... | 11 |
| 陸、心得與建議..... | 17 |

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
- 「鐵路產業新發展」我國書面報告
- 「符合結合管制審查目的之交易定義」我國書面報告
- 「道路燃油之競爭」我國書面報告

壹、參與會議之緣起及目的：

我國於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(WP2)會議、第3工作小組(WP3)會議，以及於3次例會中擇定乙次併同辦理的「全球競爭論壇」(Global Forum on Competition)。

「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34個全球先進國家所組成，自1961年9月迄今已成立52週年，會員國包括澳大利亞、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、愛沙尼亞，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」參與國，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、哥倫比亞、馬爾他、祕魯、埃及等13國代表。本次會議我國出席人員為公平交易委員會蔡蕙安委員、綜合規劃處杜幸峰視察及製造業競爭處陳浩凱專員。

參、「競爭與管制第二工作小組」(WP2)會議重點

6月17日「競爭與管制第二工作小組」(Working Party No. 2 on Competition and Regulation, WP2)會議，會議由WP2主席Alberto Heimler先生(義大利競爭委員會研究與組織關係處前任處長)主持，本日討論議題包括：

一、討論「2009年競爭評估建議書」(Competition Assessment Recommendation) 修正案: OECD 總理事會於 2009 年通過「競爭評估建議書」(Recommendation on Competition Assessment), 並提出「競爭評估工具書」(Competition Assessment Toolkit)供會員進行競爭評估。會員們在經過多年的實施評估經驗後, 就競爭評估建議書提出修正建議。本議題係延續本(2013)年 2 月就建議書內容是否延伸包括國家補助(state aids)、國營事業(SMEs)及競爭中立(competitive neutrality)等修正內容進行討論。

- 1、美國首先發言對延伸評估包含國營事業及國家補貼項目之必要性表示存疑, 因為該二項係屬不公平貿易。目前美國與歐盟及中國大陸即將展開貿易談判, 此二項目亦納入貿易談判項目, 美國認為不必在競爭評估中將該二項納入。
- 2、歐盟表示對目前草案版本感到滿意, 將國營事業及國家補助納入是一個較為廣義的競爭評估, 因為國家補助會提供不當之競爭優勢, 影響競爭, 期望會員能討論出一個大家都能接受的方案。日本則附和歐盟之發言, 認為此「符合部長們對此一議題之關切」。
- 3、葡萄牙發言建議秘書處研擬修正, 以較模糊之文字包括該三項, 讓會員能接受本案。
- 4、主席宣布, 本案因已討論許久, 屬較優先議案, 故擬請會員於 10 月例會前研商討論較可接受之用字, 俾將國家補助、國營事業及競爭中立三項加入建議書中。秘書處將於本年 10 月會議前提出新版本, 會員如未能達成共識, 則將決定是否不修訂而僅以實施報告陳報總理事會。

二、「競爭評估工具書」修訂:

- 1、會員在討論競爭評估議書修正案同時亦達成共識, 就評估工具書提出第 3 冊「操作手冊」(Volume 3: Operational Manual), 以供會員在進行競爭評估時按部就班之參考。按競爭評估工具書前二冊分別為:第 1 冊:「原則」(Volume 1: Principles), 第 2 冊:「指引」(Volume 2: Guidance)。目前所討論之第 3 冊為「操作手冊」, 將提供會員在進行競爭評估操作時詳細之數量及質量評估方法, 並提供不同國家之評估經驗。
- 2、秘書處對第 3 冊評估操作手冊草案要點提出簡報, 供會員檢視是否妥適, 並提出兩項討論選擇:(1)邀請曾進行競爭評估之會員專家討論手冊內容, (2)在本年 10 月或明年 2 月會議中進行討論, 以對手冊內容進行修正。
- 3、會員就草案內容意見十分分歧, 如市場定義、是否需要在工具書以外再提出

操作手冊、是否包括對國家補助、國營事業進行評估等，主席爰裁示，請秘書處研究於 10 月會議中舉行研討會之可能，邀請曾實施過評估國家分享經驗。如果無法舉行研討會，則考慮舉行電話會議，俾於明年 2 月提出報告。

三、競爭法主管機關活動影響評估:

1、各國競爭法主管機關通常會提出年度報告，以評估其決議對消費者福利(通常反映在價格降低之程度)整體之影響。競爭委員會在 2012 年 2 月所設定之工作目標為:「檢視是否可能設定方法、或甚至同意一套假設」，以進行對競爭法主管機關之衡量評估。2013 年 2 月會議中秘書處提出評估方法，會員並同意由秘書處研擬一套指導原則，以做為會員如何開始實施評估之最佳模式及方法參考。秘書處爰在本次會議中提出「年度影響評估指導原則草案」(Draft Guidelines on Annual Impact Assessment)供會員討論。該指導原則草案內容包括:評估範圍、最佳典範、評估方法、基本假設、評估結果解釋。惟秘書處亦說明，並未建議會員必須每年進行影響評估，亦不排除使用其他方式進行評估及在評估中包括更多的活動項目。

2、會員對本議題之討論亦十分熱烈，討論主要重點在:

- (1) 所謂最佳典範(best practice)是否對所有競爭法主管機關皆能稱為「最佳典範」?
- (2) 建議採行之評估方式是否對所有機關都能適用?
- (3) 是否只做「年度」(annual)評估?
- (4) 評估時是否應包括所有案件，或僅針對選擇性案件進行評估，上訴中案件是否應包括?
- (5) 歐盟採用消費者福利方法，而不採無謂損失(deadweight losses)評估;會員是否該採一致之評估標準?
- (6) 草案第 15 點說明在欠缺個別資料時之預估價格(上升)效果，卡特爾採 10%，濫用市場地位採用 5%，結合 3%，是否適當?(美國認為可能太高，但歐盟建議，卡特爾採 10-15%，濫用市場地位採 10%，結合採 5%。)

3、主席請秘書處就會員意見進行修正，必要時舉行電話會議，徵詢主要國家意見，於 10 月會議提出修正草案再進行討論。

四、「鐵路產業新發展」圓桌會議(Roundtable on “Recent Development in Rail Industry”): 本議題主要討論會員國家 2004 年以後鐵道產業之發展與「業內競爭」及「業外競爭」對產業發展之影響。本議題共有 19 個國家提出報告，工作小組亦邀請英國里滋大學教授 Dr. Andrew Smith(Institute for Transport

Studies at University of Leeds)、荷蘭阿姆斯特丹大學教授 Dr. Mark Lijnsen(University of Amsterdam)及瑞典交通局官員 Ms Helen Jarefors (Head of unit, Regulatory Functions and Marketing Monitoring, Swedish Transport Agency)等 3 位學者專家提出報告及參與討論。討論內容略以:

- 1、美國:在客運方面，美國總統歐巴馬已向國會提出將以 5 年編列 400 億美元籌建高速鐵路之預算計畫，未來規劃在 25 年內，高速鐵路將通過 80% 人口稠密地區，成為美國人民城市間之主要交通運輸工具。高鐵由政府出資主要考量在因為資金過於龐大，民間可能無法籌足資金，而且因為通過人口密集地區，為預防 60-70 年代美國鐵路破產而成為國營 AMTRACK 公司之情形再度發生，故由國家編列預算建設，目前已規劃在加州地區建造第一條高速鐵路。貨運方面，美國鐵路貨運則屬民營，2005 年以後美國政府提出 2 份報告出，該產業自 1980 年解除管制後，大部分的運輸費率都有下降，但散裝運輸因經營者具市場支配力，費率則顯著增加。報告建議政府採取更積極手段，提升市場競爭，並在某些市場中進行調查是否有濫用市場力情形。
- 2、歐盟:鐵路產業占歐盟 10% 交通運輸產值，並僱用超過 70 萬人，歐盟對鐵路產業發展主要在創造單一鐵路市場，以鐵路基礎建設管理及服務提供管理分離原則，開放更多鐵路服務競爭。但歐盟鐵路產業自 2004 年以來即有下滑現象，其主因係因公共及私人投資不足。歐盟現正著眼打造真正的單一歐洲鐵路三大支柱:開放鐵路運輸市場競爭、提高各國鐵路間之相互可操作性和網絡安全、及發展軌道交通基礎設施。歐盟及其會員國之競爭法主管機關之執法目標即在確保新的市場進入者可透過完整競爭政策配套順利參與鐵路產業競爭。
- 3、荷蘭:荷蘭競爭法主管機關「消費者及市場局」(Authority for Consumers and Markets, ACM)內部設有獨立監管電信、交通及電信之單位。ACM 對鐵路的角色為監督國營的鐵路設施管理者 ProRail 公司及使用者(NS 鐵路公司)間之關係。NS 公司所屬之高鐵經營者 Fyra 與比利時高鐵路經營業者 NMBS 合資經營，並與另一高鐵路公司 Thalys 共同利用軌道經營由比利時至巴黎以外之路線。但因其所經營路線並不停靠海牙，最近已有另一家海牙公司 THT 向 ACM 提出營運申請，擬與 Fyra 公司從事競爭，ACM 正審慎評估本案之競爭利弊。
- 4、澳洲:澳洲鐵路對該國鐵礦、煤礦、穀物及其他原物料之運送十分重要，過去幾年來澳洲政府及私人部門對鐵路皆有進行重大投資。如澳洲政府對貨運鐵路之投資高達 72 億澳幣，對都會間客運之投資亦達 47 億澳幣。競爭法主管

機關 ACCC 負責就「澳洲鐵道公司」(ARTC)對各省間鐵道網絡的使用(access)分配、定價方式及鐵道延伸之規範。

- 5、瑞典交通局官員 Ms Helen Jarefors 報告瑞典鐵路自由化及其他管制重整之經驗，主要在於該國在 1988 年將鐵道基礎建設及服務營運垂直分離，並將資源及服務下交給地區主管機關，並開放經營者招標競爭，該政策整體效果目前尚難預測，但未來仍會持續進行。該國鐵路產業主要仍繼續成長，但此一現象可能是市場開放競爭的良好管制效果，亦可能是使用費太低的不良管制結果。
- 6、英國里滋大學教授 Andrew Smith 報告鐵路特許經營研究。他提出，鐵路系統垂直分離經營結果是好是壞端視環境而定。一般而言，歐洲國家似乎較偏好公開使用權的招標，而證據顯示，以總成本為基準的小型特許招標似乎較能節省成本。而英國以淨成本及的大型特許及民營化方式會有較多的問題產生。漸進開放競爭似乎是最好的方式。
- 7、我國報告中則提出台鐵之發展及高鐵加入運輸後之競爭影響分析。主席對我國所提出報告中有關高鐵公司於離峰時段實施優惠票價是否違反公平交易法一案，提問高鐵公司是否具市場支配力，此一優惠票價是否為掠奪性訂價。本會代表答以：該優惠票價僅在部分離峰時段實施，以較有利之價格爭取交易相對人，且實施期間不長，難認定該公司有掠奪性訂價而違反公平交易法情事。且高鐵票價受交通部監督，縱有票價重新檢討之必要者，仍屬交通部職權範疇，尚非屬本會職權範疇。

五、未來工作：本年 10 月會議中將舉行「競爭政策對生產力及經濟成長之影響」及「政府介入影響評估」公聽會，並將討論 2013-2014 年工作計畫。

肆、「合作與執法第三工作小組」會議：

6 月 18 日舉行「合作與執法第三工作小組」(Working Party No. 3 on Co-operation and Enforcement, WP3)。會議由競爭委員會主席法國高等法院法官 Dr. Frédéric Jenny 先生主持，本日討論議題包括：

一、「國際合作」(International Co-operation)，本次會議延續本年 2 月會議「國際合作計畫」之討論，主要聚焦在下列二項主題：

1、沒有「拋棄權利聲明書」(waiver)下，國內/國際條款允許資訊交換管道(gateway)的經驗：

- (1) 加拿大首先報告加國所利用之資訊交換正式工具:多邊貿易協定、自由貿易協定及合作文書。多邊及雙邊協定是最有用的資訊交換管道。該國競爭法第 29 條(Section 29, Competition Act)規定執法人員需依法對調查資訊保密,但已公開之資訊或資訊已為提供者授權除外。此一例外條款允許競爭局與其他國外執法機關「在管理或執行該法目的」(for the purpose of the administration or enforcement of the Act)下交換資訊。國際合作架構在建立彼此互信機制,通過正式或非正式合作機制,分享結合或民事調查資訊。就刑事犯罪部分之資訊分享,在正式的合作方面必須先獲得豁免或寬恕政策申請人同意揭露其身分或將資訊提供給外國執法機構。非正式方面則就案件調查是否已存在或搜索何時進行等程序或時程部分交換資訊。在挑戰與限制部分,因為各國法制不同,允許提供資訊範圍亦不同,加國在刑事調查上會先向提供國保證所得之證據不會用於刑事調查,且法院亦不一定會採用,故在使用上必須非常小心。加國建議,拋棄權利聲明書雖有用,但各國仍可透過合作管道分享資訊,並在國際合作上資訊交換管道予以整合。
 - (2) 澳洲提供該國在海運水管案(marine hose)與英國分享調查資訊之經驗。澳洲競爭與消費者委員會(ACCC)可透過雙邊、多邊協定、自由貿易協定、國內立法等正式管道與其他國外執法機關交換資訊,但大多數案件透過非正式管道交換即已足夠,並建議各國應提供足夠的彈性方式,以促進行政/民事,及民事/刑事不同體制國家間機密資訊之交換。
 - (3) 工商諮詢委員會(BIAC)贊成各國進行有效之合作,但建議在資訊交換時對下列 4 種資料能予以保留或排除:有競爭敏感性之資料(如機密性之商業策略計畫);可能受另一競爭法主管機關調查之資訊;依法律強制獲得之資訊;及依律師客戶關係而產生之法律特權資訊(legally privileged information)。惟此一提議引起部分會員之反對,如英國即認為第三項及第四項不應受保護。
 - (4) 德國報告其資訊交換管道經驗。德國聯邦卡特爾署因位階隸屬經濟部下,故無正式合作管道,但該署可透過歐洲競爭網絡(ECN)及歐盟(EU)獲得資訊,而該署所取得之資訊僅可用在競爭法案件,並尊重資訊提供國之意願予以保護,又結合案件所獲取之資訊不用於卡特爾案件調查。
- 2、修正 OECD1995 年建議書:OECD 秘書處建議依目前工作成果,考量下列修正方向:(1)啟動合作之新原則,(2)機密資訊之定義,(3)使用資訊之要件及提供拋

權利聲明之誘因，(4)研定簽署協議之模式。各國對此一議題之看法傾向重新訂定建議書。如歐盟認為 1995 建議書內容已過時，現在是 2013 年，時空環境皆已不同。新建議書可在通知程序上可以更簡化(如以電子郵件通知)，提升透明度，重新考量某些少用條款及取消調解程序(**conciliation procedure**)，並在自由貿易協定中加入一般性競爭政策專章列入資訊交換合作條文。美國、德國、加拿大亦持類似看法，並建議列入非正式合作方式。主席宣布明(19)日在競爭委員會中將繼續本議題之討論。

二、「符合結合管制審查目的之交易定義」圓桌會議:本議題共有包括我國所提交之 26 篇報告，主席就各國所提報告內容依少數股權取得、資產取得、董事兼充及合資進行討論。討論內容略述如下:

1、少數股權之取得(**Share Acquisitions, in Particular Minority Interests**)

- (1) 德國：有關事業結合態樣之相關規定係定義於德國限制競爭法(**Act against Restraints of Competition, ARC**)第 37 條，內容包含他事業資產之獲得、他事業控制力之取得、他事業股份之取得及取得他事業實質影響力(**Material Influence, “Competitively Significant Influence”**)之地位。其中有關取得他事業股份結合態樣之管制，其取得股份比例之規定包含 2 種內容：持有 25% 有表決權股份(“**Clear**” **Threshold**)及取得具實質影響力之股份(“**Soft**” **Threshold**)。
- (2) 波蘭：2007 年波蘭於其反獨占法將少數股權之取得及董事兼充等情形排除結合申報相關規定之適用，此舉將減少事業結合申報之數量，並降低事業之交易成本。少數股權之取得及董事兼充等情形僅受反托拉斯法之規範，惟目前波蘭並無相關違法之案例。
- (3) 韓國：有關取得他事業股份達具控制從屬關係之相關規定，係已取得他事業 20% 以上之股份或新增之股份使取得事業為他事業之最大股權所有者，惟對於非具控制事業活動能力之股權(**Non-Controlling Interest**)移轉，縱使該事業因前開情事而為他事業之最大股權所有者，依韓國競爭法相關規定，將進一步探討前開結合行為事業間之控制從屬關係。
- (4) 斯洛伐克：依據該國經濟競爭保護法(**Act No. 136/2001 on Protection of Economic Competition**)對於控制從屬關係之定義，係指影響他事業經營活動之能力，惟對於持有股份之比例等客觀條件並無相關規定，故對於取得非具控制事業活動能力之股權，將併同其他考量因素以決定結合事業間之控制從屬關係。

- (5) 義大利：簡介 Sai/Fondiarria 涉及銀行及保險產業之結合案件，其中論及該國最大保險公司 Generali 持有 14% 之少數股權對結合事業間控制從屬關係之影響。
 - (6) 歐盟：持有他事業少數股權之事業仍可能對他事業具有特定之控制能力 (Sole Control)，例如管理事業活動之權利並在事業組織結構之基礎上決定事業政策。
 - (7) 美國：有關結合事前申報之相關規定可參考 Hart-Scott-Rodino Act 之規定，其中申報之條件包含特定比例之表決權 (Voting Securities) 以及特定規模之資產。
 - (8) BIAC：各國競爭法規在結合管制之議題中，對於股份之取得、資產之取得、合資事業以及除外情形等規定並無一致之情形，BIAC 認為並支持各國結合管制之規定應彼此整合以達結合管制之目的。
- 2、董事兼充 (Interlocking Directorates)：「董事兼充」在大多數國家中並不列入結合審查之交易，僅我國及日本將符合若干要件之「董事兼充」納入結合交易審查。
- (1) 日本：董事兼充包含以下兩種情形：一是兩家事業之高階主管或雇員有高度重疊之情形；另一則係執行長於兩家事業皆有執行業務之職權。
 - (2) 我國：我國提交報告中介紹報告公平交易法第 6 條第 1 項至第 5 款有關結合交易之規範，並簡介有關統一企業股份有限公司擬與維力食品工業股份有限公司結合，未向本會提出事業結合申報而為本會處分乙案之內容。主席對我國報告所提之問題為：在報告中所提之統一維力董事兼充案例，是否有特別條款規範？所謂「控制」之概念為何？本會代表回答：公平交易法第 6 條第 1 項第 5 款規定「直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免」為公平法規之該結合型態。公平會在審核董事兼充是否構成上開第 6 條第 1 項第 5 款之結合，實務上多以是否掌握他公司董事會過半數之席次判斷之，因持有董事席次過半數已有可能掌控或影響他事業之經營活動，倘二事業原處於競爭狀況，透過此種兼任情形，將明顯消弭彼此間之競爭，故認定董事兼充亦可能合致「結合」定義。報告中所提案例即為水平競爭者掌控過半董事席位，直接影響其對手之經營活動，公平會調查後認為結合雙方應先向本會申報結合審查，但結合雙方並未提出申報而予以處分，惟該案經行政訴訟，最高行政法院並未支持本會論點。
- 3、資產取得 (Asset Acquisitions)：

- (1) 捷克：具有客戶基礎之資產移轉，亦會提升結合事業於相關市場之集中程度。從事電子商務商店(e-shop)之網域名稱(Internet Domain)移轉，類似商品品牌之移轉而有顧客加速累積之效果，若加上該網域之使用係經由契約之簽訂，則受讓事業將減少效率之延遲而順利取得讓售事業之交易相對人。
- (2) 英國：除非無形資產之移轉可在營業收入項目中被定義，否則無形資產之組成很難認定為事業之資產。有關 Canvas/BBC 合資事業之案件中，Canvas 將自 BBC 移轉軟體、設計、規格及關鍵知識等無形資產，OFT 無法依據相關法令之規定，認定該智慧財產權之移轉得於營業收入項目中被定義，而屬事業資產之一部分。
- (3) 土耳其：在 Mudurnu 事業結合之個案中，涉及商標之移轉。Turkish Competition Authority(TCA)認為商標係事業從事行銷活動之基礎以及商品或服務銷售之基本角色，故應受事業結合相關法規之規範。
- (4) 澳大利亞：在 Woolworths(澳洲最大之生活雜貨用品零售店)取得 Glenmore Ridge 超級市場用地之個案即為 ACCC 在處理未開發用地(Greenfield)取得之代表性案例。ACCC 認為 Woolworths 取得超級市場用地將排除新進業者參與競爭，而減低生活雜貨用品零售市場之競爭。前開案件審理仍在進行中。
- (5) 匈牙利：在取得倒閉商場租約之案件中，匈牙利競爭法主管機關認為租約之取得雖在商場倒閉之後，惟租約取得事業將與該商場從事相同業務而應有該商場商譽資產價值之考量。另外商標權之取得應屬事業間之結合行為
- (6) 愛沙尼亞：簡介該國垃圾回收容器之個案，涉及兩事業間因廢棄物回收容器資產之取得，而使取得前開資產之事業為原服務區域有能力履行廢棄物回收容器租賃契約之唯一廠商。嗣該事業於簽訂新的廢棄物回收容器契約中提高服務價格、但未移轉原先舊有客戶名單之情事，目前尚難認定違反愛沙尼亞競爭法相關規定。

4、合資事業(Joint Ventures):

- (1) 加拿大：依據 Competition Act 之內容，事業間之合併在符合事業承擔風險、控制關係之維持、人員對於合併協議之投入程度等特定條件之下，為事業申報除外適用之規定。另當事業之規模(至少有兩自然人成立合資事業以進行事業活動)及交易之數額(超過 8,000 萬加幣)，則合資事業之結合態樣應依法提出申報。
- (2) 墨西哥：有關水平競爭事業間之合資協議，墨西哥 Federal Law of Economic

Competition 並無規定得將前開情形視為聯合行為之除外情況，縱使該等參與事業將其情形視為結合行為。尚未立法將合資事業列為事業結合之情形，已增加各主管機關案件處理之不確定性，故主管機關須依個案情形做個別之處理。

伍、「競爭委員會」會議：

6月19日至6月20日舉行競爭委員會(Competition Commission, CC)會議，由主席 Dr. Frédéric Jenny 主持，討論事項如下

一、6月19日：

1、工作小組報告：首先由第二工作小組、第三工作小組主席報告6月17日及18日會議經過，ICN 協調人英國公平交易局局長報告有關 ICN 在本年波蘭華沙年會情形，目前進行之國際合作計畫及各工作小組年度工作計畫。全球關係協調人墨西哥聯邦競爭委員會主席報告有關本年9月2-3日將在秘魯首都利馬舉行之「拉丁美洲競爭論壇」籌備情形及 OECD 政策中心競爭計畫匈牙利及韓國兩地本年度計畫實施內容。另聯合國貿易及發展會議(UNCTAD)聯絡人 Souty 博士則報告有關本年7月8-10日將在瑞士日內瓦舉行之會議議程內容。

2、長期策略計畫(long term strategic program)盤點：

(1) 國際合作：繼續6月18日討論有關 OECD1995 年建議書修訂議題，主要討論是修正或重新研訂國際合作建議書、是否須有領導或最佳機關(leading or best agency)、建議書該針對政府或競爭法機關、是否配合科技發展修正通知程序、是否取消調解程序、包括非正式合作及建議新工具(如列入自由貿易協定)。美國建議應與貿易委員會召開聯席會議，並就機密資料定義舉辦圓桌會議。英國則建議雙軌進行，短期目標為修正 1995 年建議書，包括資訊交換，長期目標則為研擬資訊交換管道條款。

(2) 經濟指標：本議題延續2月討論競爭法主管機關介入對經濟之影響評估，由秘書處報告本年5月7日對部分會員國家電話會議結果及問卷最後內容。

3、國家報告：本日會議由墨西哥、希臘、冰島、美國等提出過去一年競爭法執法及競爭政策實施報告。

4、「品質在競爭分析中的角色及衡量」圓桌會議：本議題僅有10個國家提出報告，秘書處準備有背景文件書面資料，主席另請美國律師協會律師 Theodore

Voorhees 先生報告後，再就會員國所提報告內容討論。討論內容如下：

- (1) Voorhees 律師就美國垂直價格限制案例說明品質在競爭分析扮演之角色：
 - A. 「品質」係指製造商為提高其產品銷售量所努力與價格聯結增強其競爭力目的一系列因素。品質的降低則意味著實質價格的上升。
 - B. 價格是決定購買的單一客觀因素，而品質卻是多面相的主觀因素。在競爭中要如何決定品質因素並非易事，價格太高會有人質疑，卻沒有人會質疑「物超所質」。對案今之評論多集中在舉證責任移轉，而非針對品質衡量因素之討論。
- (2) 日本：
 - A. 就品質的意義提出水平及垂直差異概念。水平差異在於消費者對產品樣式及對其在心目中的喜好所產生排序(如藍色襯衫及白色襯衫)，而垂直差異則是因為消費者對產品資訊不完全所產生的品質認知差異。
 - B. 產品資訊不完全可透過下列方式減低：(i)水平限制：可透過銷售者的合作，如公會，提供消費者較可靠的資訊及品質保證；(ii)垂直限制：維持轉售價格，鼓勵生產者提供較高的品質、服務及商品資訊。但這些行為可能形成卡特爾或阻礙競爭而違反競爭法。
 - C. 競爭法主管機關常須要考量廠商行為對品質的影響：可以共同提供有關產品資訊並提供品質保證，但不得形成聯合行為；可以提高產品品質、服務及資訊、但不得有礙市場進入。
 - D. 就結合管制而言，在衡量結合時，產品的定位及品質的提升須予以評估。
- (3) 英國：品質評估的取得常需仰賴市場調查，對價格以外的因素所得到的滿足予以排序，而這也對廠商提供了以價格以外的其他因素競爭的誘因。在某些價格高度管制市場或對價格需求較不敏感市場，品質可能是主要的競爭因素，如醫院或醫療市場。而在對如醫院的結合審查案中，品質的評估便變得相對重要。
- (4) 智利：在結合審查時品質為重要考量要素之一，尤其是在醫療、廣告、電信及媒體等產業。在該國最近的電影院結合案中，智利競爭法主管機關即以經濟模型進行迴歸分析、並以其結果向法院提出異議。該案已依競爭法主管機關意見達成合解，結合雙方同意將在競爭風險較高地區 2 座電影院出售。
- (5) 歐盟：品質評估(Quality assessment)與質性分析(qualitative analysis)是不同概念。歐盟在反托拉斯執法禁止水平協議，除非是在品質上對消費者福利的增加可以超越該協議對消費者之損害。而在濫用市場地位執法中，廠商行為如

果對商品品質有逆向影響，亦有可能被認為是濫用市場力之結果。而結合分析上，對品質的考量亦為主要的審核要素。

- (6) 法國:以廉價航空為例提出「基本品質」(basic quality)及「低品質」(low quality)之問題。而在許多國家及產業，如大型零售業(如 Wal-Mart)及廉價航空，他們所提供的應該是「基本品質」商品，而非「低品質」商品。
- (7) 美國:品質競爭應該在價格競爭有所限制時，才會被用來評斷。
- (8) 主席結語認為選擇應該是品質存在的構成要素，有選擇才会有品質競爭，有強烈的競爭才會產生高品質產品。但是否愈強烈的競爭永遠會導致愈高的品質則尚未有清楚定論。

二、6月20日:

- 1、 競爭法與政策指標:本題亦為延續 OECD2 月例會討論決議，秘書處報告已將 2 月決議通過之問卷提交 OECD 經濟處，由經濟處負責蒐集資料及分析並建立指標，未來將依問卷中 12 大項產生 12 項指標:職掌、獨立性、調查權力、制裁權力、結合、水平協議、垂直協議、排他行為、倡議、可靠性、程序正義及民事執法。經濟處將於 10 月競爭委員會會議中提出報告。
- 2、 本日中午由杜視察幸峰代表參加「國際事務官員午餐會議」，主要討論如何在日常執法工作上更有效運用 OECD 外部網站 (<http://www.oecd.org/competition/>)、內部文件資料庫(OLIS)及儲存於 USB 上之文件。各國國際事務官員及 OECD 秘書處與資訊工作人員約 40 人參加。各國代表意見略以:
 - (1) OECD 網站上文件分類應予重新檢視並加入產業分類，以利執法調查人員更有效搜尋運用。
 - (2) 建議 OECD 舉辦研討會或訓練課程，讓更多人熟悉如何使用資料庫。
 - (3) 關鍵字搜尋應加強其功能，建議各國代表在提交報告時能仿效論文形式，加入一段摘要並列出關鍵字，以利搜尋。
 - (4) 語言問題常為調查執法人員運用之主要障礙，建議網站增加不同語言版本。
 - (5) 本會代表發言表示:讚同 OECD 外部網站上文件就產業分類，並建議內部文件資料庫可不受固定網址之限制，以利使用行動電子裝置登入使用。
- 3、 「道路燃油之競爭」圓桌會議:本議題計有包括我國在內的 31 個國家及國際組織提出報告。主持人依以下題綱邀集各國家及國際組織代表就指定問題內容回應並參與討論，討論內容如下。
 - (1) 汽油價格之決定因素:基準價格(Determinants of Gasoline Prices : Benchmark

Prices)

- A. 歐盟：介紹歐盟執委會對於汽、柴油與生質燃油等產品市場之調查情形。在今(2013)年 5 月 14 日，歐盟執委會對於原油、煉製油品及生質燃料等產品進行調查，認為業者透過價格報導機構(Price Reporting Agency, PRA)操縱基準價格，影響油品長期契約及衍生性商品等銷售價格，而有違反競爭法相關規定之行為。
- B. 奧地利：普氏能源資訊(Platts)係能源及相關產品之產業資訊提供業者。奧地利競爭法主管機關除了於 2008 年起進行為期 5 年之油品市場產業調查，另參考 2010 年普氏能源資訊所進行之油品價格調查(Price Assessments)，以瞭解油品價格變動之趨勢。另奧地利與俄羅斯因地界相連而有相關市場跨區(Cross-border Market)之情形，故對於油品市場之資訊交換進行國際間之合作。
- C. BIAC：在多數國家中，政府常為扭曲油品市場機制之角色，稅收即為一重要工具。在某些國家，徵收油品相關稅收之稅率高達油品價格之 75%，以競爭法立法目的係保護產品價格之競爭性，政府之過度干預將對消費者造成傷害

(2) 平行行為、價格周期與價格調整(Parallel Behavior, Price Cycles and Coordination)

- A. 德國：依據德國競爭法主管機關對於產品市場及地理市場之定義，並經法院之認可，在德國油品零售市場之 5 家業者具有市場優勢地位。油品市場因有關鍵特性(產品同質性高、價格彈性低)及市場條件(穩定供需條件、交易數量較小且頻率較高、市場資訊高度透明)而使事業易有從事緘默式合意行為之傾向，且該等市場特性將使具市場優勢地位之業者易於對未配合合意行為之業者進行處罰以減少價格戰發生之情形。因市場之進入障礙極高，故對於具市場優勢地位之業者而言，鮮少面對外部之競爭壓力。
- B. 瑞士：該國競爭法主管機關針對油品市場進口及經銷之小型業者進行問卷調查，以瞭解油品價格之調整情形及反映因素。因該等廠商之調價情形皆考量購油成本、匯率、運輸成本及稅費，故該等廠商調整油品價格之行為屬平行行為，而無證據顯示前開行為有違反該國競爭法相關規定之情形。
- C. 澳大利亞：油品零售價格在澳大利亞之都會區及地區中心有依循特定價格周期之傾向，即在價格快速調漲之後，隨後將有一段享有折扣之價格平緩期間，惟在大部分地區並無前開價格調整之情形。

(3) 驟然上升、緩慢下跌之價格調整趨勢(Rockets and Feathers Pricing)

- A. 西班牙：依據國際煉製及當地銷售之 95 無鉛汽油每周價格，以 Error Correction Model 分析長期及短期油品價格”驟然上升、緩慢下跌”之調整情形。當地油品市場之低度競爭及國際油品市場之影響因素應為油品價格”驟然上升、緩慢下跌”之緣由。
- B. 土耳其：該國僅有一家油品煉製業者，市場競爭程度不足，油品價格之調降常未如同價格調漲之快速，而有”驟然上升、緩慢下跌”之情形。其可能解決方案將進行 Petroleum and LPG Market Laws 之修訂。

(4) 市場監控與相關法規(Market Monitoring and Regulation)

- A. 美國：Federal Trade Commission(FTC)自 2002 年 5 月起即收集油品價格資訊。該單位之經濟學家由 Oil Price Information Service(OPIS)取得每日資料以進行價格監控專案。該專案並協助 FTC 人員對於油品市場可能之反競爭行為進行調查。2007 年美國國會通過 Energy Independence and Security Act，其中內容禁止油品批售市場業者有操縱市場機能或虛偽不實之行為。2009 年 FTC 發布 Market Manipulation Rule 並於同年 11 月生效，對於扭曲油品批售市場機能之行為有其相關之規定。
- B. 澳大利亞：從 2007 年 12 月開始，ACCC 即針對澳大利亞無鉛汽油於國內油品產業之價格、成本及獲利等項目進行市場監控之活動。ACCC 持續收受有關反映油價過高之檢舉，前開市場監控所收集之資訊亦有助於相關案件之調查，惟目前尚無違法之相關案例。
- C. 奧地利：2011 年 4 月該國競爭法主管機關對於油品市場進行全面性之市場調查，以瞭解該國油品批售市場、零售市場等價格調整情形，以及該等市場之市場結構等議題。
- D. 以色列：為增加油品零售市場各地區加油站之競爭，該國制定 The Fuel Market(Promotion of Competition)Law，其規範容包含加油站間之最短設置距離。
- E. 義大利：簡介該國估計油品市場自由化程度之依據(以道路燃油經銷網路據點間之最短距離)、內容(地區層級與次級地區層級)及相關建議(消除銷售指定種類油品之義務、自動加油站設立之開放及油品供應契約之自由化等)。
- F. 葡萄牙：該國有 4 家量販店/超級市場之油品零售通路，其油品銷售價格低於其他銷售通路。量販店/超級市場可透過簡化流程、區域管理、產品範圍選擇及顧客自行加油(DIY)等方式，使該等通路銷售油品之毛利仍得與其他

通路競爭。

- G. 德國：為增強油品市場之競爭性，該國之 German Act on the Establishment of a Market Transparency Unit for Electricity and Gas Wholesale Trading 於 2012 年 12 月生效，以資訊科技即時收集油品價格增加市場之透明程度。
- H. 韓國：該國政府於 2011 年 12 月公布 Thrifty Gas Station 之專案，其目的在透過加油站業者成本之節省以降低油品之銷售價格。

(5) 執法活動(Enforcement Activities)

- A. 波蘭：簡介 2004 年兩家油品煉製業者供同決定 U95(可轉製 95 無鉛汽油)之組成配方，涉及違反該國聯合行為禁制規定之案件內容。
- B. 智利：簡介自 2003 年 4 月起於該國 Valparaiso 地區 4 家加油站業者共同決定油品價格以維持各家業者毛利之案件內容。
- C. 日本：該國加油站業者間因同質性高，彼此競爭激烈，甚至有業者以低於成本之價格銷售油品，日本公平交易委員會認為前開低價銷售情事涉及違反 Antimonopoly Act 之規定。
- D. 西班牙：簡介 Repsol、Cepsa 及 BP 等事業間接影響油品零售價格涉及違反該國競爭法相關規定之案件內容。

(6) 市場研究與競爭倡議(Market Studies and Advocacy)

- A. 英國：不同油品銷售通路，其油品銷售價格各有差異。超級市場之油品銷售價格較低；高速公路休息站之油品銷售價格則較高，其原因係高速公路休息站之運輸成本較高。前開地點之油品銷售價格各自不同，惟價格資訊之透明化，消費者得自行決定在何處購買油品。
- B. 挪威：簡介該國競爭法主管機關為監控油品市場，曾依據地區油品銷售價格資訊評估油品市場競爭程度之執行情形。
- C. 俄羅斯：簡介該國競爭法主管機關對於 2008 年至 2011 年期間該國油品市場進行市場研究之成果，包含市場結構、油品批售及零售等市場特性。
- D. 墨西哥：該國僅有單一事業從事油品產業之所有活動，市場競爭程度顯然不足。該國競爭法主管機關希望透過相關法令之修訂，推動油品產業之事業私有化及經營差異化，以利提升油品市場之競爭性。
- E. 葡萄牙：油品產業涉及探勘、煉製、批售及零售等活動，各活動有其事業設立條件(例如油品安全儲存容量、運輸管線之鋪設)，油品之經銷可透過超級市場等不同之管道，授予事業設立資格之開放及增加市場資訊之透明化將有助於提升油品市場之競爭程度。

(7) 我國提交之書面報告包括我國油品市場之概況、我國道路燃油之價格決定機制、競爭政策及產業主管法規之發展及執行情形、競爭機制運作與執法上所面臨之限制以及我國油品市場之市場研究等內容。惟因為時間關係，主席僅對正式會員國報告提出詢問，所有觀察員，包括本會所提報告並未受到主席提問。

陸、心得與建議

- 一、OECD 所討論國際合作資訊交換管道，可允許競爭法主管機關取得國外之證據資料。這些管道也提供了主管機關交換機密資訊的機會，降低執法的不確定性及提供機關間與官員間合作之法律基礎。此一議題討論可提供本會在調查需要國際合作及交換資訊案件之參考。
- 二、OECD「符合結合管制審查目的之交易定義」討論內容顯示，各國在結合審查上對交易是否符合規範而向主管機關申報仍有相當大的差異，如董事兼充是否屬於結合而須申報，智慧財產權的轉移是否為資產取得而須申報，少數股權的取得是否會阻礙競爭而視為須申報之交易，合資在何種情況下該被視為結合而須申報，或是否可能將合資分開，即架構面以結合審核，行為面則以限制性協議檢視等。此一討論有助於瞭解各國在結合審查規範，對本會未來結合審查案件考量亦有所助益。另CC討論之「道路燃油之競爭」亦為本會目前之執法重點，尤以目前油價高漲，各國競爭法主管機關所面臨之問題幾乎都相同：民意代表及執政者要求競爭法機關調查油價高漲之原因及是否有聯合定價或市場壟斷問題。本次討論內容及各國報告值得本會參考。為利同仁瞭解國外實務之做法，相關會議文獻資料，擬建置於本會BBS 網站供同仁參閱利用。
- 三、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，OECD 理事會在去(2012)年 10 月 9 日通過修訂「OECD 附屬單位的合作關係決議書」(Resolution of the Council on Partnership in OECD Bodies)取代該組織於 2004 年所訂之「有關非會員參與 OECD 附屬單位活動決議書」，就非會員參與方式、參與名稱、受邀方式、資格期限及權利義務等訂定架構，要求各委員會應研擬「全球關係策略」並據以制定「參與計畫」透過對外關係委員會送請理事會核准。新決議案通過後，所有原於去年底屆期之觀察員資格，將自動延長至本(102)年底，各委員會均將依據新決議案提出「參與計畫」及擬邀請非會員名單。我國雖目前雖列入競爭委員會所列「參與計畫」成為參與國

(participants)之一，惟該名單仍將於明年 2 月委員會議「全球策略」會議中再檢視。我國歷年在 OECD「競爭委員會」各項活動之參與及貢獻雖普受各會員國肯定，但仍需繼續與各國保持密切聯繫，注意本項議題之發展，並適時爭取各會員國之支持，以爭取繼續參與在「競爭委員會」之活動。