

出國報告（出國類別：開會）

## 出席 2019 年國際競爭網絡（ICN）第 18 屆年會及相關會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：黃美瑛 主任委員

胡祖舜 副處長

楊中琳 科長

林文宏 視察

赴派國家：哥倫比亞迦太基娜

出國期間：108 年 5 月 12 日至 5 月 20 日

報告日期：108 年 8 月 16 日

## 摘要

本報告概述本會 108 年 5 月 14 日至 17 日，本會代表赴哥倫比亞迦太基娜出席由「國際商業總會」/「國際律師協會」舉辦之 ICN 會前會，及由哥倫比亞工商總署舉辦之第 18 屆 ICN 年會參與情形，含各場次學者專家專題演講摘要、各國案例分享之報告摘要、分組討論之討論議題及本會代表於會議中擔任報告人之報告情形，末對於本次會議參與情形提出心得及建議。

## 目 錄

壹、會議目的.....	1
貳、會議過程.....	1
參、ICN 會前研討會（Pre-ICN Forum）重點.....	1
肆、ICN 年會會議重點 .....	8
伍、年會期間雙邊及場邊會談 .....	15
陸、心得與建議 .....	16

### 附錄：

「ICN 年會」議程

## 壹、 會議目的

國際競爭網絡（International Competition Network, ICN）成立於 2001 年，由澳大利亞、加拿大、歐盟、法國、德國、以色列、義大利、日本、韓國、墨西哥、南非、英國、美國與尚比亞等 14 國共同成立。現有來自 126 國共計 139 個會員機關組成，本會係於 2002 年 1 月正式加入該組織。ICN 的目標旨在處理反托拉斯執法的實體與程序議題，透過執法協調、保障消費者利益，同時向新近立法國家宣導競爭文化，並藉由單邊、雙邊或多邊的方式敦促各國自願性遵循。

近 20 年來，ICN 致力於邀集各國競爭法執法機關、律師、學者專家與非政府顧問參與討論與計畫，藉以凝聚共識並為全球有效競爭政策與執法做準備。「2019 年 ICN 年會」即就競爭倡議（competition advocacy）、機關成效（agency effectiveness）、卡特爾執法（cartel enforcement）、結管制（merger control）及單方行為（unilateral conduct）等 5 大主題對競爭政策與執法進行具高度、深思及全球性的討論。

## 貳、 會議過程

第 18 屆 ICN 年會係由哥倫比亞工商總署於 108 年 5 月 15 日至 17 日在哥倫比亞迦太基娜（Cartagena）舉辦，計有約 500 位來自 80 個競爭法主管機關代表、非政府顧問（NGA）及競爭法專家（如國際組織、律師、學術界、業界）與會。

本次年會，本會係由黃主任委員率綜合規劃處胡祖舜副處長、楊中琳科長及林文宏視察出席，另理律法律事務所吳志光律師則以 NGA 身分出席會議。又本會人員除參加 ICN 年會外，亦參加 5 月 14 日由「國際商業總會」（International Chamber of Commerce, ICC）/「國際律師協會」（International Bar Association, IBA）舉辦之 ICN 會前會，本次主題為「反托拉斯政策與執法新趨勢：哥倫比亞，拉丁美洲及更遠方」。

## 參、 ICN 會前研討會（Pre-ICN Forum 2019）重點（會議議程如附錄）

本次 ICN 會前研討會由 ICC 及 IBA 共同舉辦，IBA 前主席 Michael

Reynolds 先生首先於開幕致詞中，對於此次會議能於歷史古城 Cartagena 舉辦及哥倫比亞工商總署的積極協助表達感謝，並對哥國參與 OECD 會議及執法成果表達贊許。哥倫比亞工商總署署長 Andrés Barreto Gonzalez 先生接續表示，該署同仁致力於維護哥國交易秩序及消費者權益，惟近年來面臨諸多執法與倡議挑戰，此次 ICN 會前研討會及 ICN 會議適得與各國競爭法官與專家進行交流，而該署歷年亦積極參與 OECD 會議及相關活動，盼透過國際會議與各國共同精進競爭政策與執法。ICN 會前研討會依議題場次順序摘要討論內容如次：

一、「探索路徑：拉丁美洲反托拉斯發展的關鍵趨勢」，就拉丁美洲各國執法現況、面臨挑戰及未來展望等方面進行討論：

(一) 智利國家經濟檢察局 (FNE) 局長 Ricardo Riesco 先生：FNE 為獨立競爭法執法機關，職掌執法、市場研究與倡議；智利尚有競爭法院專責競爭法處分及相關案件。R 局長首先分享競爭法院有關靜脈藥品卡特爾及航空運輸聯營協議案，其次在結合方面，FNE 以減損競爭為由禁止烘焙產品業者 Ideal 收購 Nutrabien，係該局自 2017 年 6 月採行新結合制度以來首宗禁止結合案，惟競爭法院旋以結合效率大於風險撤銷 FNE 禁止處分。在市場研究方面，FNE 公布退休年金及公設公證人 2 份研究報告，前者係指出法令扭曲退休年金市場，FNE 提出法規修改建議以簡化制度運作、改善訊息傳遞並使領年金者得以做成最佳決定；後者係調查公設公證人源於殖民時期之不當運作與限制競爭制度，FNE 認為已不合時宜，爰建議進行結構改革以求徹底改變現有制度。

(二) 墨西哥聯邦競爭委員會 (Comisión Federal de Competencia Económica, COFECE) 主任委員 Alejandra Palacios Prieto 女士：在卡特爾執法方面，前於 2018 年 10 月處分 7 家業者聯合訂價及分配市場行為，並於 2019 年 4 月就 2 家墨西哥航空公司 2008 至 2010 年間之訂價聯合行為進行裁罰，並對美式足球球員的不侵犯契約 (no-poach agreements) 招募方式展開調查，該會認此人力資源招募過程恐有反

競爭疑慮且對勞動市場流動性有不利影響。在能源改革方面，能源市場（尤其是液化石油氣）為與墨國民生息息相關之議題，自 2017 年 1 月能源價格由供需決定後，該會除執法外，復倡議競爭優於管制，致力開放競爭以期降低能源儲存、配送管制限制並促進商業化。

(三) 巴西競爭局 (CADE) 於 2018 年 10 月發佈反托拉斯矯正處理原則 (Guidelines for Antitrust Remedies)，透過最佳範例與程序設計提供結合申請者、第三人、公務人員及社會參考，以改善該局審查之可預測性及透明性。在數位市場結合方面，巴西為金磚五國工作小組主席，刻就數位市場結合撰擬報告。另巴西刻就未申報即結合案例之罰鍰如何計算（從結合交易金額、事業營業額及市場占有率等）蒐集各方意見。至於寬恕政策在巴西運作尚稱良好，在和解 (settlement) 方面，CADE 與多家洗車業者達成 16 個停止違法行為協議、配合該局卡特爾調查及罰鍰等方式與進行和解。又 CADE 於 2018 年進行 4 次突擊搜索，調查皆與圍標案件有關。

(四) 阿根廷國家競爭保護委員會 (National Commission for Defence of Competition, CNDC) 總裁 Esteban M. Greco 先生：為強化執法效能與符合國際潮流，阿根廷於 2018 年採行若干修法措施，除提高罰鍰（案關年度之 30% 銷售金額或不法所得 2 倍）以增加嚇阻外，與其他已實施寬恕政策之拉丁美洲國家相較，阿根廷在卡特爾偵測成效不彰，爰順應世界潮流引進寬恕政策並參採各國制度設計以期有效執法（例如：首位申請者免除罰鍰、第 2 位減輕 20% 罰鍰）。在結合申報方面，從事後申報改為事前申報，然該會刻正面臨行政決定時間壓力之挑戰；復考量高度通貨膨脹情況，結合門檻金額可依該國物價指數採浮動機制逐年進行調整。又前開多項新法改革仍待持續向各界推動倡議活動。

二、ICN 執委會主席德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生於專題演講中表示：

- (一) 卡特爾賠償訴訟意謂歐盟競爭法主管機關不能單仰賴寬恕政策，歐盟競爭法主管機關應確保其寬恕政策”仍具吸引力”，並於事業可能因面臨私人賠償訴訟而裹足不前時，重視其他卡特爾偵測工具。按寬恕政策係事業就卡特爾違法行為以自首方式換取競爭法主管機關減輕或免除罰鍰，然觀察近來歐盟許多國家的賠償損害訴訟案件激增，以德國為例，聯邦卡特爾署於 2015 至 2016 年收到寬恕案件為 76 及 59 件，伴隨而來的訴訟案件為 29 及 36 件，2017 年寬恕案件下滑至 37 件而訴訟案件為 23 件，寬恕/訴訟比例逐年明顯攀升。另讓寬恕政策進一步降低誘因係法律不確定性，因在訴訟時難以論斷法院如何適用法律，而事業究竟需支付多少賠償金額才能達成和解？雖有律師表示，約總金額的 10-15%，但該數字並非可靠。由此可知，競爭法主管機關在維繫寬恕政策吸引力的同時，仍應加強卡特爾偵測工具的運用。
- (二) 第 2 個重點為正當程序 (due process)，包括結合審查與卡特爾調查的程序，及 ICN 刻正推動的「競爭法主管機關程序架構」(Framework on Competition Agency Procedures, CAP)。
- (三) 第 3 點為數位經濟議題，競爭法主管機關如何應對網路巨擘 (例如：GAFA、阿里巴巴、百度等)。M 主席認為長期而言，網路巨擘應面臨競爭法主管機關拆解市場力的干預而非僅止於矯正表面徵狀，主管機關將更深入瞭解數位市場如何運作，並對濫用優勢地位及排除潛在競爭者的事業處以矯正措施。渠以德國聯邦卡特爾署偵辦臉書 (Facebook) 案為例，對於數據資料的準結構矯正措施為在數位經濟拆解市場力之第一步。該署於 2 月認定臉書於社群網絡具有優勢地位，其蒐集及合併使用臉書、Instantgram、Whatsapp 及第三方網站的資料，而無使用者明確同意的情況下，即構成濫用優勢地位。而臉書仍可蒐集與處理數據，然倘使用者不同意其資料被合併使用，臉書即應將前開各服務所獲資料分別保存，而該公司刻正對該署行

政決定提起訴訟。M 主席表示，為確保各市場競爭性及對新進者開放，競爭法主管機關應尋覓如何拆解市場力，讓臉書將各服務數據分開保存即為第一步（所稱內部分拆）。按數位經濟具有直接及間接網路效應，隨網路規模增加會有吸引更多人使用的經濟現象，此即競爭法主管機關難以介入之處，伴隨而來的數據問題即是大型網路事業混合運用資料所獲致對使用者瞭若指掌的優勢，相較之下欠缺大量且完整資料的公司即處於不利地位，而事業擁有的數據資料不僅難以被複製，其多方的蒐集來源也具有壓倒性優勢。

（四）M 主席指出對應數據優勢的方式：首先為前述臉書案例，對得以建構使用者全貌的蒐集與處理數據資料加以限制；其次，歐盟一般資料保護規範（GDPR）已預示數據資料可攜性“為未來工具”，下一步為讓他事業亦得以使用，但如何兼顧隱私，M 主席對此亦無解答，然渠認為政策制定者與競爭法主管機關必須處理近用數據資料的問題，否則世界就會遭致獨占及寡占的新經濟秩序不利結果。

三、「向左或向右：是否需要一套共通的程序權利」，本場次由美國 **Bake Botts** 律師事務所合夥人 **John Taladay** 先生及墨西哥 **von Wobeser** 律師事務所合夥人 **Fernando Carreno** 先生共同擔任主持人，歐盟競爭總署政策與策略處長 **Kris Dekeyser** 先生及美國司法部反托拉斯署副署長 **Roger Alford** 先生擔任主講人，就競爭法是否需要一套共通的程序權利進行討論：

（一）正當法律程序（**due process** 或 **due process of law**）是競爭法執法機關獲得正確決定所必須踐行的程序，透過抗辯、聽證等程序，讓所有案關事實及主張都可獲得充分審視，提升執法機關決定之正確性、公平性、可信任性、透明度。雖然各國競爭法解決紛爭的途徑不同，有的採行政、民事或刑事手段，且各國對正當程序的規範不盡相同，但這不代表各國規定存在很大的鴻溝，畢竟正當法律程序是基本法律原則，仍有共通的基本準則是必須遵循。今年 **ICN** 即針對正當程序的共通基本原則提出 **ICN CAP**，開放給 **ICN** 會員機關及非 **ICN** 會員機關加入，希望凝聚所有執法機關的共識，透過對話以縮小差異。

- (二) 美國律師協會程序透明專案小組於 2019 年 4 月 29 日發表反托拉斯正當程序最佳執行報告，發現各國法制不同，有的國家所規範之正當程序很完備，有的則很欠缺。以閱卷程序為例，該報告指出最佳執行代表為英國競爭及市場局( **Competition and Markets Authority** )，該局於異議聲明書( **Statement of Objections** ) 載明其初步認定及預計採取的措施，並且提供 6 至 8 週的閱卷期間，俾便當事人能充分提出抗辯。
- (三) 歐盟非常重視正當法律程序的踐行，且規範相當完備。歐盟執委會啟動調查後，必須以平等原則(不可歧視)對當事人踐行一定的程序，例如告知調查目的、給予陳述機會、有權委任律師等，待歐盟發出異議聲明書後，當事人有權閱卷、抗辯、聽證，執委會作成決定後，當事人提出上訴。歐盟設有聽證官，其職責在於維護當事人的正當法律程序。執委會尚未作成決定前，當事人可就程序事項向聽證官提出申訴，執委會作成決定後，可向法院就程序事項提出告訴。
- (四) 此外，律師保密義務的範圍，主管機關可否取得該等資訊，以及機密資訊之使用、揭露範圍，例如甲機關取得的機密資訊，可否提供乙機關使用等議題，在拉丁美洲具有挑戰性，目前墨西哥聯邦競爭委員會正在研議規範。又現今主管機關取得數量龐大的資訊後，如何平衡執法公平性與時效性是嚴峻的課題，主管機關漸漸需利用科技軟體、專家篩選可用資訊，以利在時效內完成調查，也需善用 **data room** 提供當事人審閱事證的機會，保障當事人抗辯權。

四、OECD 競爭委員會主席 **Frédéric Jenny** 先生以競爭法主管機關於結合審查時面臨的政治壓力為題，就歐盟結合制度改革與當前競爭政策問題點進行專題演講並提出建言：

- (一) 與產業主管機關相較，競爭法主管機關常採取較狹隘的市場界定方式，另產業主管機關為因應強勁國外事業的威脅、基於政策目的而籌組國家隊( **national champion** ) 的作為也常與競爭法主管機關意見

相左。以歐盟於 2019 年 2 月禁止德國 Siemens 與法國 Alstom 結合案為例，在 2018 年 12 月，包含德、法在內的 18 個歐盟國家發表聯合聲明表達歐盟應考慮更新競爭法制以協助歐盟產業在嚴峻的國際競爭中保有競爭力，特別是在進行結合審查的競爭分析時，應考慮擴大事業規模以對抗中國中車股份有限公司（CRRC Corporation Limited）。而德、法政府部長更認為歐盟在評估相關市場時應將非歐盟未來競爭者的成長性納入考量。此外，還有歐盟會員國首長對於競爭委員會結合決定擁有否決權之提議。

（二）有論者認為歐盟國家事業在國際市場上競爭力不足之因在於：與美、中等大國相比，歐盟個別國家市場規模較小、資金取得較困難、研發支出大幅減少（例如：美國為 GDP 3%、盧森堡僅 GDP 2%），另更迫切需要為歐盟在政策方面改革，以大學工程學科為例，頂尖歐洲大學排名為 50 至 75 名，而 12 所華人大學排名則為 1 至 50 名。

（三）J 主席並不認同德、法部長前開主張或提議，渠建議可從訴訟及下列層面來思考競爭與產業政策的調和：由單一國家來認定競爭力是否合宜？是否已採行正確的市場界定評估方法（時間範圍 2 至 4 年是否足夠、有無將創新納入考量）、效率、公平等。

五、「從高科技及國家隊方面的實質評估來領略消費者損害」，由西門子首席競爭顧問 Georg Boettcher 先生及日本 Ikeda & Someya 律師事務所合夥人小田切宏之先生共同擔任主持人，澳洲競爭及消費者委員會（ACCC）結合及併購審查處處長 Scott Gregson 先生、美商高通公司全球反托拉斯暨資深法務長 Alvaro Ramos 先生、巴西 VMCA Advogados 律師事務所合夥人 Vinicius Marques de Carvalho 先生及哥倫比亞 Posse Herrera Ruiz 律師事務所合夥人 Jorge de los Rios 先生擔任主講人，從高科技及國家隊方面的實質評估來領略消費者損害議題進行討論：

（一）廠商行為是否應受競爭法規範，主要還是聚焦於該行為是否損害市場競爭，一般而言以損害理論（Theory of Harm）進行分析。雖然有

時執法機關會被民意、立法機關、媒體或其他政府機關要求考量消費者利益、公平性、環保、國安、所得不均（income inequality）等多元價值，不過，競爭法執法機關仍應專注於處理競爭問題，其他問題則應透過其他執法政策或工具解決。為瞭解高科技產業對市場競爭之影響，ACCC 針對數位經濟進行市場研究，大數據、隱私權等議題進行查詢（inquiry）。

（二）倘調查太花時間，作成決定只能處罰事業卻無法矯正市場，還不如選其他方式/工具去解決問題，例如以研究報告點出問題所在。而數位產業之結合案件很難看出反競爭效果，主管機關應該說清楚何謂高度可能反競爭效果（high likely anticompetitive effect）。

#### 肆、 ICN 第 18 屆年會會議重點（會議議程如附錄）

本屆 ICN 年會依例採取全體大會場次（Plenary）及分組討論（Breakout Session）方式交叉進行，計有 8 場大會場次及 20 場分組場次。大會場次由全體與會人員參加，並以主持人提問與談人評論的方式進行，不開放與會者討論；至於分組討論場次，則係由與會者自由決定參加分組，謹就重要場次會議情形摘述如下：

##### 一、 開幕致詞：

（一）哥倫比亞總統 Iván Duque Márquez 先生於開幕致詞中首先表示，事業以賄賂公務人員方式進行圍標之行為，應被永久排除於政府合約之外。哥國無法容忍涉案事業於繳付罰鍰後，繼續重操舊業，並盼此原則能成為國際範例。渠認為競爭的濫用導致貪污，而貪腐引發違反競爭法的負面態樣。M 總統接著在以「經濟自由」為題的演說中指出，獨占力的創設及競爭者間的訊息交換，應於初期即被瓦解及裁罰，競爭法主管機關在達成政府經濟目標上扮演重要角色，又在保留機關獨立性方面，渠認為在競爭法之前，總統除了要成為其領導者，更要尊重競爭法主管機關的獨立性，因競爭不僅是經濟自由的價值所在，亦是轉型社會的重要工具。M 總統最後表示，只有

在法治（rule of law）有效運作且無人能藉以獲致優勢，真正的競爭始得產生，此即哥國力挺工商總署之緣故。

（二）ICN 執委會主席德國聯邦卡特爾署署長 **Andreas Mundt** 先生表示，本次會議兩大主題分別為新的調查程序與數位經濟。正當調查程序係由結合審查擴展至各領域，而「競爭法主管機關程序架構」（CAP）即是於此邁進一大步。另在數位時代，競爭法主管機關是否有足夠人力、資源及組織來處理數位卡特爾、演算法勾結、市場界定等議題，也將是 ICN 未來工作計畫重點。

二、大會特別場次「競爭法於創造及文化經濟之挑戰與觀點」：本年度特別計畫係由哥倫比亞工商總署籌劃，強調自由經濟競爭法規在創造與文化經濟有效運用的挑戰外，在消費者權益、產業特性與經濟競爭等面向考量下，也給予競爭法主管機關一個對鼓勵創新的新方法及工具進行評估與反思的機會。對於具有文化與創新事業，現有法規與量化分析方法能否有效提供誘因，並在創設促進創新環境的同時，兼具強化自由競爭與消費者權益的保障。

三、推動 ICN 「競爭法主管機關程序架構」：

（一）ICN 刻就競爭法調查與執法程序公平引進 2 項新工具：「競爭法主管機關程序架構」（CAP）及調查程序最佳範例（Recommended Practices for Investigative Process，RPs）。

（二）前者係美國司法部反托拉斯署於 2018 年推動「競爭法調查及執法程序多邊架構」（Multilateral Framework on Procedures in Competition Law Investigation and Enforcement，MFP），為期收更大之效果，在 ICN 多個國家建議下，改由 ICN 推動 CAP 代替 MFP。ICN 主席於 2019 年 4 月致函各會員機關，邀請各國加入。CAP 係採自願報名加入方式，且對所有競爭法主管機關開放，並不限於 ICN 會員。除強調透明性（如處分的內容）、表達意見的權力、不歧視及資料保密等正當程序外，與會者咸認公平及有效執法程序對於機關應有正面助益。

(三) 另 RPs 則建議競爭法主管機關適當使用調查工具、重視透明性、當事人參與、機關決定及資料保密。ICN 盼透過此 2 工具凝聚競爭法主管機關對於程序公平的共識。

四、單方行為工作小組大會場次「評估市場力量新挑戰：是重新思考的時候嗎？」：

(一) ICN 支配/實質市場力評估建議範例通過 10 年，仍為單方行為分析提供若干基本且關鍵原則，包含建立於經濟原則基礎上的分析架構用以決定支配/實質市場力存在與否，爰依數位及高科技部門最近發展來探究評估支配力的新挑戰。

(二) 歐盟競爭總署署長 Johannes Laitenberger 先生表示，Google 於 2017 年因搜尋偏頗—降級競爭對手線上購物服務且對自家產品/服務產生有利結果之濫用優勢地位行為而遭歐盟裁罰 24.2 億歐元並課以矯正措施，Google 已對不當作法做出具有“正面”競爭效果的調整。該公司為配合矯正要求，推出允許事業以競標方式取得於首頁置頂機會之拍賣系統，惟部分 Google 對手抱怨此舉對於重塑競爭環境仍嫌不足。L 署長則呼應歐盟執委會競爭政策事務委員 Margrethe Vestager 女士之前的看法，競爭法主管機關樂見此一改變。

(三) 日本公平會委員青木玲子女士則提醒，要注意在資料運用上的限制為何？另該會於 2017 年對 Amazon、2018 年對 Apple、Airbnb 進行調查，這些公司因提出承諾，故未處分而停止調查。

五、結合工作小組大會場次「2020 年代的結合審查：數位化與全球化是否會改變分析方法？」：

(一) 美國聯邦交易委員會 (USFTC) 主任委員 Joseph Simons 先生表示，USFTC 過去 3 年為 ICN 結合工作小組聯席主席，即以促進結合程序最佳範例的整合，並致力降低跨國結合審查公私部門的成本，今 (2019) 年結合工作小組即提出垂直結合報告、推廣「結合審查合作架構」之運用、為跨國結合審查常見的交換文件撰擬解釋說明等方

式，來健全執法合作。S 主任委員認為，在評估結合的競爭影響時，瞭解市場如何運作至為關鍵，對數位市場的深入學習有助重塑競爭評估，然而對於數位市場尚無需大幅改變既有結合法規或分析，健全且具彈性的反托拉斯架構已證明其適用於新市場及新經營模式。

(二) S 主任委員復指出，透過結合案例回顧，有助改善經濟工具在結合分析上的運用，過去多邊平臺的經驗可為處理數位平臺提供工具及架構，但渠仍呼籲以新創正式單位的方式來評估競爭關切事項。由於競爭法主管機關處理仰賴廣告收入的多邊平臺（例如：報章雜誌、電視、廣播等）反托拉斯議題由來已久，以該會競爭局設有健康照護特別訴訟部門為例，產業複雜性即意味機關需有專人來瞭解這些市場，以此類推，對於難以瞭解的高科技平臺，該會已創設科技工作小組來增進同仁有關平臺運作知識並據以評估交易。建議各國可視組織規模與處理平臺議題的頻率，或可創設專責調查是類結合的小組。

(三) 德國聯邦卡特爾署署長 **Andreas Mundt** 先生表示，更新的德國法律對數位事業的發展甚有助益。M 署長認為該國在處理數位經濟方面的法規變革並未對結合事業造成阻礙或損害，評估關鍵支配力的參數革新已建置於法規且該署業運作多年。按德國競爭法之修法包括指出數據資料的重要性，以及即便未涉及貨幣交易，市場仍得以競爭目的維持運作，德國在與各界及法院廣泛討論後，即將前述觀點納入法規。又市場力的評估也從市場占有率，擴展到參進障礙、資料進用、套牢效果 (lock-in effect)、多點聯結 (multi-homing)、網絡效應及創新驅動競爭壓力等，有助結合審查更容易進行。

(四) M 署長復以 2 約會平臺尋求結合為例，該交易將使德國市場主要參與者數從 3 降至 2，倘於鋼鐵製造業及其他線下市場，該署對是類結合將予否准。然對於線上約會平臺，該署檢視其市場特性發現，使用客群有高度依賴多點聯結（即加入 2 個以上平臺）、尋獲伴侶後即

停止約會交友之高度波動性、市場具動態創新、像 **Tinder** 這類新競爭者得以進入市場並在短期內迅速獲得廣大客群，該署分析現有市場 2 參與者時認為，前述特性應不致產生市場傾覆（**tipping**）、大者恆大的結果。而法規的另項修訂也使競爭法主管機關得以交易規模而非營業額來審查，如今逾 4 億歐元之併購案即應進行結合審查，此一設計係針對殺手併購－大型高科技事業對於可能成為潛在對手的小型公司進行購併，例如臉書收購 **What's app** 及 **Instagram** 之交易即因前開公司過小而無法吸引競爭法主管機關關注。又自 2017 年引進新的價值門檻以來，該署已處理逾 30 個結合案，前開案件雖全數過關，但 **M** 署長表示，為事業定義其價值並非易事，特別是被詢及該交易是否合致價值門檻時。對競爭法主管機關的另一項挑戰，係如何證明事業的併購對象為其未來競爭者並據以否准。但為避免事業藉併購遂行擠壓新創事業退出策略，競爭法主管機關為確保競爭需求，對於是類併購特定新創事業的行為仍應予禁止。又歐盟亦已開始評估其結合審查法規是否需因應改革。

- (五) 新加坡競爭及消費者局局長杜漢立先生則表示，禁止數位結合的困難之處在於交易快速且案關事業擁有的資產甚少，杜局長建議是類交易應多採取行為矯正措施加以因應。並以 **Uber** 出售其東南亞資產予運輸平臺對手 **Grab** 為例，由於新加坡係採行自願申報制的國家，該案交易發展迅速且未向競爭法主管機關進行事前申報，渠認為資產甚少即為數位平臺得以迅速執行結合原因之一，換言之，倘無資產即可快速退出。而當無自有車輛或其他資產可供移轉時，結構矯正措施可能不適用，該局對 **Grab/Uber** 提出暫時性措施，包括：禁止限制駕駛只能提供獨家單一服務、需維持結合前的演算法、避免 **Grab** 取得 **Uber** 的營運資料等。雖然數據資料有其重要性，但杜局長認為運輸服務業的哩程資料數據並無特別顯著之處，其重要性應依個案論斷。

## 六、 卡特爾工作小組大會場次「偵測與執法」：

- (一) 本場次由加拿大競爭局局長 **Matthew Boswell** 先生擔任主持人，探討打擊卡特爾之各種政策選擇與方法，包括分享窩裡反(whistleblower)、主動調查、寬恕政策、和解、罰鍰及個人處分等。
- (二) 歐盟：由於受限寬恕政策於必須揭露身分或無不受刑事追訴的保證，因而降低事業申請寬恕政策的意願，又向申請各國時須填寫不同表格，表格內容各異，對事業往往過於複雜且負擔過重。歐盟不再仰賴寬恕政策，反而開始採取主動調查卡特爾，以專責數位科技小組的方式進行案件發掘、購買產業資料並進行分析，透過重罰方式來嚇阻卡特爾行為。
- (三) 葡萄牙：向公部門資料進行篩選分析，透過與產業專家或產業主管機關洽談，視有無資料可供運用並以面對面交換意見去發掘問題，也會用市場研究來偵測卡特爾與反競爭行為，次在進行卡特爾訊息調查時發現：大眾不知卡特爾嚴重性、對消費者造成傷害及導致龐大金額損失，故須讓消費者知悉前述影響。又社會大眾對於不公平競爭的厭惡感大於卡特爾，故要先讓民眾對卡特爾產生反感，才能提升提供資訊的意願。
- (四) 韓國：透過提供獎金給窩裡反的人員。

## 七、 機關成效大會場次「經由組織設計達成效率」：

- (一) 本場次由美國司法部反托拉斯署署長 **Makan Delrahim** 先生擔任主持人，從機關成效組織設計報告出發，討論競爭法主管機關不同組織設計之優缺點，如何將機關設計為穩定性中兼具彈性？對於調查之有效品質控制，特定設計架構是否更適合且有促進效益？
- (二) 與會者認為，透過從其他部門借調人力的方式，讓案件調查時兼具律師與經濟學家。而在案件品質與效率的取捨上，當案件要進行到法院時，就突顯品質的重要性，不能因時效而犧牲品質。對於沒有爭議的結合案，快速過關以節省人力。

(三) 在選才方面，資質與能力並重，在不能升官的情形下，可透過加薪方式來達到激勵作用。

(四) 強調成長的重要性，人員可透過輪調或升遷至其他部門歷練。

八、 結合工作小組分組場次「世界零售結合檢視」(Review of Retail Mergers around the World)：

(一) ICN 結合工作小組在過去的一年分別在非洲、亞太、歐洲、美洲召開電話會議討論各地區零售業結合現況，並利用此次年會之便安排召開分組會議。本會議係由日本公平交易委員會五十嵐俊子(Toshiko Igarashi)女士擔任主持人，來自本會胡祖舜副處長、俄羅斯、法國、哥倫比亞、美國、挪威等 6 機關或組織代表擔任與談人。

(二) 會議討論的主題有 4：貴轄區零售業最新發展趨勢？(What are the recent trends or developments in your jurisdiction?)、貴轄區競爭法主管機關評估零售業結合所曾使用的主要證據？(What is the main evidence used in your assessment of retail mergers?)、貴轄區競爭法主管機關如何處理影響地區市場的結合案？(How do you deal with mergers affecting a significant number of local markets within your jurisdiction?)、線上競爭在競爭評估的角色為何？如何就跨實體和線上零售的限制進行評估？(What is the role of online competition in your assessment? How do assess constraints across those two channels?)

(三) 會議先由主持人就會議背景及討論的主題簡單說明，然後分成三個小組由二位與談人帶領依序就討論主題進行討論及經驗分享。討論過程期間主持人會邀請與談人就某一特定討論主題分享所轄競爭法主管機關經驗，胡副處長分享公平交易委員會的經驗重點如下：

1. 為了解網際網路興起後的臺灣消費者如何改變消費行為，3 年前經濟部做了一項委託研究報告，結果發現即使線上商店的價格上漲，線上消費者並沒有顯著的轉向離線 (off-line) 消費；但如果實體價格提高價格，大多數離線的消費者則會跑到網上商店消費。

也就是說，離線可以被線上替代但線上不能被離線替代。它被稱為“不對稱替代”（asymmetric substitution）。基於上述發現，到目前為止，公平交易委員會並未將線上和離線定義在同一市場。

2. 然而，最近公平交易委員會觀察到零售市場存在有“渠道轉移”（channel shift）的現象。以亞馬遜為例，亞馬遜是一家著名的在線公司，但現在它也在努力經營實體，就像 Amazon Go 一樣。家樂福也是另一個例子。家樂福是一家來自法國的大賣場，不僅有很多離線商店，還有線上商店，消費者可以從離線或在線上購買相同的產品。
3. 鑑於“渠道轉移”，去年公平交易委員會進行了關於離線和線上替代的消費者調查。我們發現越來越多的消費者願意在離線或在線價格上漲時選擇其他替代渠道。那就是不再有“不對稱替代”。因此，不久將來公平交易委員會很有可能將離線和在線視為同一市場，但僅限於與零售相關的案例。

九、閉幕典禮：最後由 ICN 執委會主席 Andreas Mundt 先生致詞感謝各國代表與會，並宣布明（2020）年 ICN 年會將由美國在洛杉磯舉辦。美國司法部反托拉斯署署長及聯邦交易委員會主任委員共同致詞並播放影片介紹，歡迎各國代表出席美國 ICN 年會。

## 伍、年會期間雙邊及場邊會談

- 一、匈牙利：匈牙利競爭局局長因故不克與會，爰由工作層級同仁與國際事務官 József Sarai 先生進行會談，先就其「CartelChat」線上系統運作進行交流，並感謝匈牙利長期以來對於本會參加國際組織活動的支持，盼在今年 6 月的 OECD 例會中，能支持本會作為「參與者（participant）」繼續參與 OECD「競爭委員會」之相關會議及活動。
- 二、馬來西亞：與馬來西亞競爭委員會（MyCC）進行會談，MyCC 除說明該會今年內將事業結合納入競爭法規範之近況，並請本會未來可針

對結合如何規範提供技術援助。由於該會已同意今年 9 月在吉隆坡再次合辦反托拉斯區域研討會，雙方都期盼未來能在此基礎上有更多合作。

### 三、 美國：

(一) 與司法部反托拉斯署 (DOJ) 進行會談。黃主任委員感謝 DOJ 派員參加公平會於今年 6 月在臺北舉辦之 2019 臺灣競爭政策及競爭法國際研討會及擔任與談人暨主持人，並就 CAP 內容交換意見，同時雙方對持續加強案件實質合作與交流達成共識。

(二) 與聯邦交易委員會 (FTC) 進行會談。黃主任委員感謝 FTC 派員參加 2019 臺灣競爭政策及競爭法國際研討會擔任報告人，雙方並同意持續深化交流合作。

四、 韓國：與韓國公平交易委員會 (KFTC) 進行會談。黃主任委員首先感謝 KFTC 派員參加 2019 臺灣競爭政策及競爭法國際研討會擔任與談人，對於未來在技術援助合作，雙方同意應持續推動辦理。另兩會亦就競爭法案件進行交流，同時韓方表達支持本會出席相關國際活動之立場。

五、 本會代表另於會議晚宴及茶敘時間與德國、澳洲、日本、加拿大、新加坡等競爭法主管機關舉行場邊會談。

### 陸、 心得與建議

- 一、 ICN 年會為集結全球競爭法主管機關高階官員及競爭法實務工作者之重要國際會議，且為本會少數得與重要競爭法主管機關首長或高階官員會晤的場域，本次主任委員率團出席年會期間，與各國高階競爭法主管機關官員互動，對於未來在決策層級建立溝通管道，頗具意義與實益。
- 二、 近年來調查程序與數位經濟相關議題已成為 ICN 熱門討論，宜持續關注 ICN 及各競爭法主管機關在此議題的發展及相關實務工作

報告，以作為本會業務的參考。

- 三、中國大陸雖非 ICN 會員，然近年來經濟發展，與中國大陸有關之競爭法案件日增，且中國大陸競爭法主管機關於去（107）年整併為國家市場監督管理總局（SAMR），邀請中國大陸入會的建議未曾停歇，本會應對此發展持續保持關注。本屆年會除本會黃主任委員率同仁參與外，亦有非政府顧問代表 1 名（律師事務所律師）出席，未來除積極參與 ICN 相關會議，建議在年會主辦單位的許可下，鼓勵我國非政府顧問積極參與，並就適當主題參與報告或討論，以增加我國國際能見度。