

出國報告（出國類別：其他）

出席 2021 年國際競爭網絡（ICN） 第 20 屆年會視訊報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳志民 副主任委員

胡光宇 處長

胡祖舜 副處長

林文宏 科長

杜幸峰 視察

劉紹貞 視察

賴建勝 視察

陳淑芳 視察

黃明超 專員

赴派國家：臺灣，中華民國

出國期間：110 年 10 月 13 日至 10 月 15 日

報告日期：110 年 11 月 18 日

摘要

本報告概述本會 110 年 10 月 13 日至 15 日出席由匈牙利競爭局舉辦之第 20 屆 ICN 年會視訊會議之參與情形，會中主要討論議題包括「永續發展與競爭法」、「打擊跨境卡特爾之國際合作：問題與挑戰」、「有關數位市場優勢地位/重大市場力單方行為之損害理論分析及矯正措施設計」、「競爭遵法是否僅針對大企業」、「在後新冠疫情時代，具成效機關看起來應有之樣子為何」、「ICN 第 3 個十年之結合管制」、「合資」等。

本次年會由本會陳副主任委員志民指導以視訊方式參與，陳副主任委員及胡副處長祖舜分別受邀於「在後新冠疫情時代，具成效機關看起來應有之樣子為何」、「合資」等 2 個場次擔任與談人，於會中積極分享我國競爭法執法經驗，並和與會專家廣泛交換意見。

目次

壹、會議目的.....	1
貳、會議過程.....	1
參、ICN 第 20 屆年會視訊會議重點（會議議程如附錄）.....	2
肆、心得與建議.....	23

附錄：

第 20 屆年會日期及議程

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 130 國共計 140 個會員機關組成，本會係於 2002 年 1 月正式加入該組織。ICN 目標旨在處理反托拉斯執法之實體與程序議題，透過執法協調、保障消費者利益，同時向新興立法國家倡議競爭文化，並藉由單邊、雙邊或多邊的方式敦促各國自願性遵循。

20 年來，ICN 致力於邀集各國競爭法主管機關、律師、學者專家與非政府顧問（NGA）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。「2021 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）、結分管制（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 20 屆 ICN 年會係由匈牙利競爭局於本（110）年 10 月 13 日至 15 日以視訊方式舉辦，計有來自 97 國、超過 1,700 位之競爭法主管機關代表、非政府顧問以及專家（如國際組織、律師、學術界、業界）等競爭法各界人士與會。

本次年會，本會係由陳副主任委員志民率綜合規劃處胡處長光宇、胡副處長祖舜、林科長文宏、杜幸峰視察、陳淑芳視察、黃明超專員、法律事務處賴建勝視察，以及副主任委員室劉紹貞視察等同仁參與本次視訊會議。另理律法律事務所吳志光律師、謝宜芬律師、陳珈谷律師，國際通商法律事務所徐頌雅律師、馮達發律師、余若凡律師，以及常在國際法律事務所劉致慶律師等共計 7 位，則以我國 NGA 身分出席會議。

參、ICN 第 20 屆年會視訊會議重點（會議議程如附錄）

本屆 ICN 年會雖以視訊方式舉行，仍依例採取全體大會場次（Plenary）及分組討論（Breakout Session）方式交叉進行。大會場次係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次。

一、開幕致詞：

（一）匈牙利競爭局局長 Csaba Rigó 先生：

1. R 局長首先說明，報名參加本年 ICN 年會視訊會議者約計 1,700 人，其中代表近 80 個競爭法主管機關與國際組織約 1,000 多名，以及 600 多名法律從業人員以及學術界、商界人士。此外，R 局長並進一步說明，為了不讓疫情影響本次年會之舉辦，該局全體職員所投入之相關努力，並簡要說明該局特別計畫辦理重點及各場次之會議規劃。
2. 為因應新冠肺炎疫情，該局進行修法加強行政措施，以利事業配合該局相關調查進而提高執法效率，例如倘若違理事業對受到損害之消費者進行適當賠償時，該事業得免除冗長之行政調查程序、彈性調整/延長罰鍰支付政策等，透過相關措施減輕事業之行政負擔，並以該等方式為匈牙利經濟復甦作出貢獻，並從而加強其競爭倡議活動。

（二）ICN 執委會主席德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生則表示，競爭法主管機關在 20 年前創建 ICN，在當時 ICN 成立的概念相當新穎，且具全球性、以會員共識為基礎，沒有等級制度亦不設立總部，並邀請 NGA 參與之創新性競爭法國際組織。鑑於 ICN 刻正邁向第 3 個十年，為預先展望未來，M 主席提出 ICN 未來 5 個優先工作事項，包括數位化與永續性、保持開放的心態與其他領域合作、賡續投入所有執法領域、執法可預測性並確保正當法律程序、持續提供指導方針並促進跨

境執法合作等，供會員機關與 NGA 進一步探討。

- (三) 匈牙利外貿部部長 **Péter Szijjártó** 先生：S 部長主要說明匈牙利 11 年來為使其經濟具競爭力所作之相關努力，包括降低事業與個人稅率，並使個人最低稅賦負擔目前達全球排名第 34 位、有效降低失業率並低於 4% 等，藉由種種措施達其經濟成長目標。另外，S 部長並主張維護自由及公平之全球貿易，為保持競爭力，必須確保市場競爭機制。

二、主辦國特別計畫「永續發展與競爭法」(Sustainable Development and Competition Law)

- (一) 主持人為荷蘭消費者及市場局局長 **Martijn Snoep** 先生，並由匈牙利競爭局局長 **Csaba Rigó** 先生、德國聯邦卡特爾署署長 **Andreas Mundt** 先生、澳洲競爭及消費者委員會副主任委員 **Delia Rickard** 女士、南非競爭委員會主任委員 **Tembinkosi Bonakele** 先生、英國 NGA 代表 **Nicole Kar** 女士等擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：全球此刻正為落實淨零經濟 (Net Zero Economy) 對製程產生重大影響而預作相關準備，政府機關對永續性範疇不宜以微觀管理 (micro-management) 方式過度干預市場，而是同意能夠產生正面效果之協議或結合交易。惟當競爭法主管機關考慮永續性影響時，則產生應如何進行考量，以及是否具有相關法規障礙等挑戰。依據本年 ICN 主辦機關匈牙利競爭局進行之問卷結果顯示，當今各國競爭法主管機關實務作法雖不盡相同，惟普遍認為現行競爭法已提供主管機關相當大的空間進行國際合作，共同處理競爭法中有關永續性議題之挑戰。

2. 匈牙利：

- (1) R 局長簡要說明「永續發展與競爭法」(Sustainable

Development and Competition Law)問卷調查重點及其主要調查結果。本項問卷調查共計 52 個競爭法主管機關及 41 位非政府顧問 (NGA) 參與。依調查結果顯示，有 98% 受訪 NGA 認為競爭法案件應(至少視個案情形)將永續性納入評估，而大部分受訪之競爭法主管機關則反映，需要相關指南協助因應此項議題；於 2015 年至 2017 年間約僅 8 件競爭法個案與永續性有關，惟 2018 年至 2021 年則增加至 22 件；相較於其他地區，歐洲國家較積極回應永續性議題且較具共識等。

- (2) R 局長隨後並以行動電源之價格聯合行為案說明相關查處經驗。該案係行動電源製造商簽定協議約定轉嫁廢棄物管理費之方式，共同決定轉嫁消費者之金額並拒絕競爭，違法行為長達約 10 年。該案共處匈牙利福林 3,000 萬餘元罰鍰 (約 270 萬元臺幣)，為達環境保護目標而使永續性議題成為案件討論重點之一；惟本案因缺乏量化及相關文件而未進行詳細競爭評估，且罰鍰金額亦較低於該局查處之其他聯合行為案件。
3. 德國：當前競爭法應開始考量永續性議題之重要性，M 署長並建議以「環境、社會與企業管理」(Environmental, Social and Corporate Governance, ESG)指標作為重要之衡量標準，惟私部門與消費者需承擔相關代價。立法機關應明定永續性衡量標準，競爭法主管機關則應透過訂定相關處理原則讓各界瞭解法律明確性 (Legal Certainty)。倘若事業採取比法規更嚴格之標準時，德國將提供相關建議且可能支持此類事業間之合作而非一味予以禁止，以利事業處理面臨永續性之相關風險。M 署長並以動物福利為例，簡要說明該署已有相關個案處理經驗。

4. 澳洲：與環境永續有關之競爭法案件常涉及競爭者間之合作，爰考量在整體公共利益大於可能不利益之前題下，事業間進行與永續有關之合作而具競爭疑慮者，將可豁免競爭法之適用，惟法院對於公共利益之看法較為保守。R 副主任委員以輪胎管理計畫為例，說明藉由該計畫成功提高輪胎之回收再利用，以避免廢輪胎進入澳洲國內廢物流或出口到海外。另電池管理計畫則是授權相關事業共同管理綠色能源，由於此類授權影響產品供給與價格而與競爭法產生競合，故將視是否具有淨公共利益作為核駁標準。
5. 南非：該國競爭法可將公共利益議題納入考量（例如就業），因目前南非政府將永續性政策之優先順序列於競爭法之前，促使該機關需更積極面對此項議題。B 主任委員認為，即使透過立法，尚無法完全消除兩者兼容之困難，競爭法主管機關除需透過訂定處理原則降低永續性執法之不確定性外，或應說明可獲主管機關同意之活動或計畫類型，使各界易於瞭解並落實。至有關公共利益之衡量，南非業已發展一項簡單分析架構，惟仍未臻完善。
6. 英國 NGA：為達成 2050 年淨零（Net Zero）承諾，除了政府挹注大量資源外，亦需業界進行高額投資；而國際競爭社群針對永續性議題應採取全球性行動，解決方案則需因地制宜，惟部分國家需進一步立法加以落實。在某些市場係對消費者需求作出回應，而有時則引領消費者偏好；須先確立政府政策後，競爭法配合實施以達成目標；以歐盟為例，歐盟已於本年提出政策報告，將以競爭政策協助達成「綠色政綱」（Green Deal）。K 氏建議競爭法主管機關參考匈牙利競爭局永續性調查結果，依各別實務需要建立完整（包括量化及定性）架構，以利分析永續性利益。

三、 卡特爾工作小組全體會議「打擊跨境卡特爾之國際合作：問題與挑戰」(International Cooperation in Fighting Cross-Border Cartels: Issues and Challenges)

(一) 主持人為義大利競爭局國際及歐洲事務處處長 Alessandra Tonazzi 女士，並由紐西蘭商業委員會主席 Anna Rawlings 女士、美國司法部反托拉斯署代理署長 Richard Powers 先生、俄羅斯反壟斷局副局長 Andrey Tsyganov 先生、香港 NGA 代表 Adelaide Luke 女士等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：ICN 進入第 3 個十年，目前最成功的領域之一即是聯合行為跨境執法合作，惟是項合作目前仍存在許多程序與實體之法律障礙，面臨之相關挑戰已收錄於近期 ICN/OECD 國際執法合作調查報告。另外，卡特爾工作小組已於 2020 年發布 ICN 關於加強跨境寬恕處理指南，以因應競爭法主管機關間日常合作之實務挑戰。
2. 美國：提及聯合行為跨境執法合作時，應先瞭解執法與協調的重要性，有助提升執法透明度與可預測性，使寬恕申請者能有效預測結果。美國司法部 (USDOJ) 主要仰賴非正式機制進行合作，參與之合作領域包括討論案件損害理論與執法協調等，此類議題在 ICN 寬恕處理指南已提供可能之解決方案，同時該指南亦就如何與其他機關以及辯護律師建立互信基礎提供建議。當 USDOJ 需要取得海外事證或證人時，則是利用正式途徑，例如司法互助、條約或互助協議，惟美國目前只與澳洲簽署此類協議，並多次成功進行合作；美國代表並認為 ICN 未來或可針對該等第二代合作協議 (如前開美澳協議) 建立機制，以利競爭法主管機關交換機密資訊並提供調查協助。其他執法合作挑戰亦

包括各國保密條款以及律師客戶間特權規定不同、刑事偵查與行政調查等，皆需待未來進一步探討。

3. 紐西蘭：紐國經常透過國際合作與國外競爭法主管機關協調矯正措施之設計以及聯合行為案件之調查步驟和方法，強調規模較小之競爭法主管機關經由國際執法合作，確能有效提升執法效能。矯正措施主要是透過非正式合作進行，並藉由「拋棄權利聲明書」(Waiver)授權發布或交換資訊，此外已與澳洲、加拿大等簽署雙邊合作協議建立正式合作管道，以交換必要資訊或提供調查協助等。由於各國法制不同，紐國曾遇有無法請求國外主管機關合作之情形，例如向境外證人取證；另外非正式合作有時因需逐項確認執法程序而延誤執法時程。
4. 俄羅斯：T 副局長以俄國於 2015 年對海運公司聯合行為之查處為例，說明該局曾與中國以及歐盟競爭法主管機關就案件進行諮商，後於 2017 年在上訴法院成功與違法事業達成和解。由於俄國為歐洲經濟聯盟成員，近 2 年亦有參與歐洲經濟委員會調查之相關經驗，惟因各國查處聯合行為之法律基礎不同且寬恕政策亦存有差異，致導機密資訊交換困難，合作成效有限。近期 ICN/OECD 國際執法合作報告以及金磚國家競爭法和政策中心關於跨境聯合行為之研究結果陸續發布，有效協助競爭法主管機關間執法合作。由於寬恕政策是打擊跨境聯合行為最有效的工具之一，爰金磚國家刻正制定寬恕政策指南，以因應實務所需。
5. 香港 NGA：在減少事業負擔的同時並提供機會與競爭法主管機關進行案件合作，有助事業決定在何處申請寬恕政策。此外事業申請寬恕政策時，常考量申請之成本效益、限制員工承擔刑事責任，以及法律和程序確定性等因素，而競

爭法主管機關間之合作情形也會影響潛在寬恕申請者意願。鑑於突擊搜查觸發事業申請寬恕政策，因此事業需在搜查後幾天內作出決定，而此時事業考慮因素通常包括面臨最大風險以及資源成本，因此寬恕申請人可能無法或不願意在各國投入相同資源。競爭法主管機關如能進行意見交流並提高審查透明度，除可使主管機關捍衛其獨立性外，執法之可預測性與確定性亦將使事業受益。

四、單方行為工作小組全體會議「有關數位市場優勢地位/重大市場力單方行為之損害理論分析及矯正措施設計」(Analysis of Theories of Harm and Design of Remedies Concerning Unilateral Conduct with Dominance/Substantial Market Power in Digital Markets)

(一) 主持人為日本公平交易委員會委員青木玲子女士，並由歐盟競爭總署署長 Olivier Guersent 先生、韓國公平交易委員會主任委員 Joh Sung-wook 女士、南非競爭委員會首席經濟學家兼任代理副主任委員 James Hodge 先生、法國競爭委員會組長 Pascale Déchamps 女士等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：鑑於許多 ICN 會員機關與 NGA 對諸如損害理論分析以及數位市場具優勢地位或重大市場力量等單方行為之矯正措施設計感到興趣，爰單方行為工作小組於 2020 年針對評估數位市場之優勢地位與重大市場力量進行問卷調查，以瞭解會員機關如何就數位市場之實際單方行為案件分析損害理論、設計矯正措施，以及所面臨的挑戰。
2. 法國：從 2018 年起即對線上廣告進行市場研究，於 2020 年發布政策文件，聚焦在當前法律架構下如何加強數位產業競爭及可能之修法方向，並預計於 2022 年就雲端產業進

行研究；該委員會係將相關研究報告與文獻作為加強內部員工瞭解數位市場複雜性之基礎。至於涉及數位案件之損害理論，D 女士則分享涉及不公平交易案件之處分重點，包括 2019 年 Google 與法國媒體洽談新聞內容付費案、2020 年 Google 鄰接權（neighboring rights）案、2021 年 Google 濫用網路廣告優勢案，以及 2020 年就 Apple 與其經銷商簽訂反競爭協議開罰 11 億歐元等。

3. 韓國：資訊技術進步與新冠疫情加速數位經濟發展，特別是線上平臺為中小企業帶來新的商機，而網路效應與規模經濟則為其鞏固獨占市場結構並濫用市場優勢地位，J 主任委員針對 Google 濫用其在韓國 Android 移動裝置作業系統市場之優勢地位為例，簡要分享歷經 2 年之調查過程。惟為完善數位市場之競爭執法，該委員會刻正向國會提交「線上平臺交易之公平性」（Fairness of Online Platform Transactions Act, OPA）之新法案、提議修改電子商務法（E-Commerce Act）、執行平臺市場單方行為處理原則等。J 主任委員於就任後，業已推行資通訊（ICT）技術測試課程、引進國外專業知識、與韓國主要 ICT 研究機構進行合作等政策，以利提升韓國數位經濟之競爭執法效能。
4. 歐盟：歐盟競爭法規針對數位市場之執法最早可追溯到 2000 年代初期 Microsoft 案，數位經濟市場正在快速發展，競爭執法在確保選擇與創新等面向發揮關鍵性作用。由於數位市場具有如零價格（zero price）特徵，除消費者無法獲得創新產品品質外，該特徵亦將嚴重損害競爭結構與市場競爭機制，進而導致危害消費者權益，故促進平臺內與平臺間之競爭亦至關重要。依目前依歐盟近年個案查處經驗，競爭執法確有能力因應數位市場有關市場界定、評估

市場優勢地位、建構損害理論等挑戰。G 署長於會中並以 Amazon 電子書案、Google Android 案、串流音樂平臺 Spotify 指訴 Apple 壟斷案、Google 與 Fitbit 結合案等為例，簡要分享執法觀點。

5. 南非：H 氏以與 Google Shopping 案相似之 Google Travel 案，說明小型線上旅遊資訊平臺在 Google 搜尋結果常顯示於末段頁面，故不易為消費者所發現，而產生實質上的進入障礙。由於 Google 占超過 95% 之搜尋量，且首頁的大部分內容被貨幣化，因而加劇該等情況。此等現象促使南非進行市場調查，試圖防止部分平臺市場過於集中。此外，國際競爭社群近期亦開始關注平臺拒絕使用應用程式介面（API）以阻止潛在競爭者挑戰其市場地位，部分平臺為此並訂定規則，防止資訊整合與第三方資訊配對以建立用戶檔案等，不僅排除潛在競爭，並損害創新。

五、 倡議工作小組全體會議「競爭遵法是否僅針對大企業？」（Is Competition Compliance Only for Big Businesses?）

（一） 主持人為美國 NGA 代表 Dina Kallay 女士，並由西班牙競爭局局長 Cani Fernandez 女士、哥倫比亞工業及商業監督局局長 Andrés Barreto 先生、挪威競爭局局長 Lars Sjørgard 先生、香港競爭事務委員會主席陳家殷先生等擔任與談人。

（二） 本場次討論重點：

1. 哥倫比亞：認為遵法計畫相當重要，因為對於許多中小型經濟體，特別是發展中國家與新興國家，已被認為是一項有效之競爭法執法工具，預防反競爭行為對市場造成之損害，並作為創造公平競爭環境的最佳措施之一。因此，如何為大型事業與數以百萬計之中小企業落實必要的自我評估與執行完整之遵法計畫，進而促進市場競爭，實為競爭

法主管機關之重要工作項目。B 局長認為，遵法計畫的設計應該就事業所需之教育訓練與遵法文化等兩個關鍵範疇進行規劃，目前尚無一項能適用於所有事業之遵法計畫，每項計畫皆需依實務需要量身訂作，且需事業之高階管理人員支持下與其員工共同執行，競爭法主管機關亦需從旁提供必要幫助。

2. 香港：首先陳主席肯認遵法計畫與倡議工作對於競爭執法之價值，因競爭法主管機關最終目的並非處分違法事業，作為一個較新之執法機關而言，更應該評估對其社會與經濟帶來之遵法文化。香港競爭法雖於 2012 年就已通過，但直至 2015 年 12 月才完全生效，該委員會在 3 年的寬限期間，即開始積極與業界接觸，幫助其瞭解競爭法。中小企業是香港經濟的支柱，占香港經濟實體 98% 以上，而無論是大型或中小企業，遵法計畫都應成為其事業實體的一部分，雖然大型事業之遵法計畫可能與中小企業不同，特別是中小企業如無資源獲得專家建議和幫助，則無法落實。因此，該委員會將積極提供事業相關協助，包括定期對新設事業提供教育訓練，協助其研擬並實施有意義的遵法計畫等。
3. 西班牙：遵法計畫旨在促進事業瞭解競爭法之重要性並知悉可能的違法後果，最終目標則是建立競爭文化，並反映在事業日常業務執行中。競爭法主管機關無法僅藉由執法手段達成此項目標，而需透過與事業進行有效溝通並關注事業內部之決策與商業文化，促使事業執行完善的競爭遵法計畫。F 局長認為競爭法主管機關必須快速識別出完善遵法計畫的關鍵要素，鼓勵事業管理階層全面參與，進而建立事業組織內的遵法文化。事業需要工具與機制以有效檢

測並監控任何可能違反競爭法的行為，而該局於 2020 年 6 月發布之遵法指南已提供相關建議措施供事業參考。

4. 挪威：事業競爭遵法意識是非常重要的，以挪威為例，該局針對境內 17,000 家事業進行調查，其中約占半數對競爭法有相當的了解；並另對 3 個主要產業進行深入訪談，此 3 大產業皆具有眾多之中小企業，該局主要關注事業獲得競爭法資訊的管道為何，隨後即依調查結果發起相關行動，包括大量發函事業說明遵法計畫，以提高事業對競爭法及遵法文化的瞭解，並於重要產業獲取資訊之主要管道刊登相關之倡議文章等。此外，於新冠疫情爆發後，該局則辦理網路研討會，部分並為中小企業量身訂作，藉由網路研討會提供遵法資訊，並善用 Facebook 與 LinkedIn 作為資訊交流平臺。

六、機關成效工作小組全體會議「在後新冠疫情時代，具成效機關看起來應有之樣子為何？」(What an effective agency looks like in the post-COVID world?)

(一) 主持人為紐西蘭商業委員會總處長 Antonia Horrocks 女士，並由本會陳副主任委員志民、瑞典競爭局局長 Rikard Jermsten 先生、肯亞競爭局局長 Francis Kariuki 先生、美國 NGA 代表 William Kovacic 博士等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：機關成效工作小組於本年提出之「數位化、創新與機關有效性」報告 (Report on Digitalisation, Innovation and Agency Effectiveness)，係關於利用數位科技提高競爭法主管機關有效性的方式。是項報告列出一系列建議競爭法主管機關於數位時代執法所需投入之可能範疇，提供競爭法主管機關參考。另一方面，本小組並草擬「案件優先順序與啟動」

報告 (Report on Case Prioritisation and Initiation)，研提競爭法主管機關可用來確定案件優先順序的方法與原則，有助競爭法主管機關如何有效利用有限資源、協助主管機關之相關查處工作、提高執法透明度等。

2. 瑞典：於新冠肺炎期間快速採用數位科技方法如善用視訊軟體就查處案件進行討論，進行突襲搜查並延長結合申報期限。再者該局近期擬定人工智慧策略，並聘用資料分析師協助改善數位分析能力以增進執法效能。而為有效於疫情期間查處違法行為，除依據 ECN+指令進行案件查處外，該局並積極與各界合作並肯認藉由該等合作提升執法效能之重要性。此外，競爭倡議與市場研究亦為疫情期間之重點工作項目，在調整機關內部案件辦理期限下，運用有限資源並力求符合法規與正當法律程序，迅速完成疫情期間之案件查處。
3. 肯亞：在新冠疫情影響下，該局執法行動仍具相當彈性，並快速完成如農場超額定價與排他性分銷協議等案件之查處，同時因該局也承擔有關消費者保護工作，而使其業務負荷大大增加，惟事證之取得較具挑戰。K 局長表示，由於在疫情期間加強與其他機關合作，並獲得該等機關肯認該局足以承擔並有效協助處理與疫情有關之工作項目，此應歸功於該局靈活運用其現有之人力以及資源，並優先執行與國家整體經濟相關之執法工作，包括供應鏈、食品配送問題之查處等。
4. 美國 NGA：為應因科技與數位發展引起之競爭法執法新興議題，K 氏以英國市場與競爭局為例，說明該局 3 年前召集近 40 位職員成立「數據專案小組」，藉由電腦科學家協助進行計量分析，並投注大量資源即時針對數位經濟與新冠疫情等發展可能對市場產生之影響進行分析、研擬處理原則、提出報告等，以因應市場動態變化。另外，該局也仰賴跨機關

，包括國內及國外之合作查處競爭法案件，並透過聯合研究瞭解市場發展趨勢等，過去 2 年以來特別是在競爭與消費者大數據保護部分，獲得相當良好的成效。而在亞洲部分，結合申報及寬恕政策等大幅增進之執法效率皆令人矚目。K 氏並認為，競爭法主管機關提升其數據分析能力應可協助其執法轉型。

5. 本會：

- (1) 陳副主任委員首先說明，本會於新冠肺炎期間的確承受各界更高期待，為降低疫情期間對執法可能之影響，本會隨即調整優先執法順序，短期間如停辦競爭法研討會、同意事業所請延長結合交易之申報期限，並投注大量資源辦理因疫情引起之違法案件，包括查處醫療口罩聯合哄抬物價與聯合囤積等。再者，長期間本會則是賡續執行競爭法作為倡議方案。鑑於肯認數位化與數位平臺對市場可能帶來之影響，本會快速審查且不禁止有利消費者福利之結合交易（如超商與餐飲外送平臺結合），以及處分我國最大餐飲外送平臺不當限制餐廳商業活動，以維護零工經濟之競爭等。另一方面，由於本會為配合政府其他機關共同執行疫情期間之特別政策，如補助口罩國家隊，而調整競爭法執法精神，爰本會將於疫情後針對該等特別措施加強倡議，以利大眾瞭解競爭法對結合審查與聯合行為之規範。
- (2) 陳副主任委員於會中並進一步說明與產業界及政府機關間合作之重要性。由於疫情期間引起諸多議題，部分並涉及產業相關資訊，特別是當前正處於市場數位化之快速變遷，爰本會刻正考慮與外部智庫進行長期合作之可行性，以利儘快研擬新興議題之解決方針。另為迅速查處違法案件，亦需積極尋求政府機關間之相互合作，例如本會可於

疫情結束後，協助他機關撤銷於疫情期間頒布之特別政策、請求他機關提供相關資訊，以利本會向業界倡議並協助其順利退場等。

七、 結合工作小組全體會議「ICN 第 3 個十年之結合管制」(Merger control in the 3rd ICN Decade)

(一) 主持人為英國市場及競爭局局長 Andrea Coscelli 先生，並由美國聯邦交易委員會主任委員 Lina Khan 女士、澳洲競爭及消費者委員會主任委員 Rod Sims 先生、葡萄牙競爭局局長 Margarida Matos Rosa 女士、巴西競爭局局長 Alexandre Cordeiro 先生等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 葡萄牙：由於事業策略與消費者偏好皆已改變，並考量破壞性創新之市場現況，國際競爭同儕實有處理因疫情加速潛在競爭事業以及數位經濟等發展對市場之影響。再者，結合案件損害理論之分析與疫情發生前尚無不同，包括結合交易可能導致產品或服務價格上漲或品質下降、封鎖效果對市場競爭之影響等仍為競爭法主管機關評估重點。此外，規模較大之數位事業偏好運用產品或服務之生態系統所產生之綜效，其所關注的是整個市場而非僅市場占有率，以期達到勝者全拿之可能性。此類有關數位結合案件，常涉及併購潛在競爭者議題，故而殺手併購、競爭法主管機關矯正措施之設計等，已成為主管機關執法之重要議題。
2. 美國：K 主任委員首先指出未來將加強競爭法執法力度。因美國總統已指示競爭法將作為美國經濟政策之核心，爰競爭法主管機關將加強與其他政府機關進行對話。另一方面，該委員會將精進其經濟分析工具，並將相關可能損害市場的因素納入結合交易評估，以減少分析損害理論時之

盲點，K 主任委員並以勞動市場與事業獨占、私募股權投資公司為招攬客戶使用之獎勵措施等議題為例簡要說明觀點。USFTC 與 USDOJ 將共同重新檢視結合處理原則，解決現有結合審查原則與市場現實和商業模式間之差距。此外，該委員會刻正思考改善矯正措施之設計，及如何藉由和解條款遏止可能之反競爭結合交易。

3. 巴西：由於在越來越多案例中發現，審查結合案件時查閱參與結合事業之內部文件得以解決資訊不對稱問題，因而發揮相當關鍵性的作用，因此 C 局長特別指出事業內部文件對於競爭法主管機關針對數位領域結合案件於進行評估潛在競爭時的重要性。另外，考量關於健康、教育、零售等產業之結合案件於巴西近年來已逐漸增加，並因而使該等市場高度集中，爰於進行結合審查時需就結合交易對市場之影響進行詳細評估。此外，鑑於能源產業對巴西經濟發展之重要性，該局目前鎖定天然氣與石油產業作為結合審查時之高度關切產業。
4. 澳洲：一旦事業擁有強大市場力量，則很難防止其濫用該力量損害市場競爭，另鑑於近年包括澳洲在內之各國市場集中度日漸提高，因而澳洲擬修法將其結合案件改採事前申報制 (mandatory regime)；而依 S 主任委員簡要說明之修法方向，與其他主要國家事前申報之結合管制制度相近。考量數位平臺常進行大量併購以擴大其市場力量並消滅可能的競爭對手，因而澳洲將在明 (2022) 年將就是否需要針對數位平臺產業擬定新的結合管制規則進行評估。此外，數據、隱私權等議題已納入澳洲結合審查之評估重點，S 主任委員亦以 Google 併購 Fitbit 案為例予以簡要說明。

八、 結合工作小組 (MWG) 分組討論「合資」(Joint Ventures)

(一) 主持人為西班牙市場及競爭委員會 (CNMC) 工業與能源處處長 Sergio Sinovas Caballero 先生，並由本會胡副處長祖舜、墨西哥聯邦經濟競爭委員會執行長 José Luis Ambríz Villapla 先生、歐盟競爭總署結合案件支援及政策組組長 Julia Brockhoff 女士、俄羅斯反壟斷局國外經濟活動組副組長 Anastasia Dokukina 女士等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：結合工作小組於 2021 年進行調查之合資問卷，共計回收 40 份。該調查結果顯示，40 個受訪機關僅 26 個明定合資事業申報規範；近半數機關使用不同於結合案件之標準決定合資事業是否獨立運作，該標準包括有足夠的資源在市場經營、進行超出母公司特定職能的商業活動、合資事業與其母公司間之商業關係有限、合資事業之長期性質等。過去 5 年中，受訪機關最常使用之損害理論為封鎖效果、共同效果與競業禁止條款；另外大多數 (70%) 受訪機關迄今尚未實施矯正措施，其餘 30% 受訪機關則傾向選擇結構面及/或行為面之矯正措施，需依個案情形而定。
2. 歐盟：依據「歐盟結合管制規則」(EU Merger Regulation)，事業於歐盟境內進行合資交易時需向競爭法主管機關申報，於符合一定要件下得適用簡易審查程序；惟為進一步簡化申報相關流程，歐盟執委會刻正諮詢是否導入彈性條款，以利在簡化程序下處理某些合資案件。另歐盟執委會係依據「歐盟水平結合評估處理原則」分析合資案件涉及之水平效果，歐盟代表並以奧地利之瀝青案為例，簡要說明實務作法。
3. 墨西哥：由於墨西哥競爭法尚無關於合資之具體定義或規範，因此所有合資交易都視為結合案件，且其經濟分析亦

與結合案件相同，惟需確保投資之母公司避免將合資事業作為分享資訊或在可能競爭之其他市場進行協調的工具。另墨西哥結合申報之門檻包括交易價值、目標事業之併購比例與經濟規模、併購資產金額以及參與結合事業之經濟規模等。墨西哥代表於會中並以有條件授權達美航空與墨西哥航空間之共同合作協議以及加油站合資案為例說明。

4. 俄羅斯：俄羅斯競爭法規已涵蓋分析合資協議之詳細審查程序，以及用於評估合資案件之分析方法等；如若合資交易金額達致門檻時，需向競爭法主管機關進行申報。俄羅斯代表並就其境內最大之 4 家電信事業共同建置行動裝置之 5G 網路合資協議為例，說明考量在該 4 大電信事業與俄羅斯競爭法主管機關共同商定基礎設施之使用及（或）共享無線電頻率的條件，並使行動電話市場所有參與者平等使用無線電頻率的條件下，而獲同意該合資協議。另亦簡要說明其計程車預約平臺於實施矯正措施後同意設立合資之案例等。

5. 本會：

- (1) 胡副處長首先說明，由於我國公平交易法未有合資之相關規定，致本會早期執法階段對於合資係屬結合或聯合行為產生歧見，後依美國、歐盟、德國、日本等執法先進機關之見解，將合資交易視為結合案件，如達到結合申報門檻，該合資交易則需事先向本會申報。此外，胡副處長並就公平交易法第 10 條第 1 項第 4 款及第 5 款，就參與結合事業經常共同經營或受他事業委託經營，以及直接或間接控制他事業之業務經營或人事任免等視為結合之相關規定，予以簡要說明。

- (2) 胡副處長進一步就本會於 109 年針對純網銀「連線商業

銀行股份有限公司」(Line Bank)及「將來商業銀行股份有限公司」(Next Bank)之審查過程，包括水平及非水平之競爭分析，亦即單方效果、數位化、參與結合事業濫用數據優勢之可能性，以及隱私權議題，特別是用戶個資保護之考量等，向與會人員分享本會實務考量。

九、執委會 (Steering Group) 工作計畫更新報告及討論：「競爭、消費者保護及隱私權交錯之競爭法執法」(Competition law enforcement at the intersection between competition, consumer protection, and privacy)

(一) 主持人為加拿大競爭局局長 Matthew Boswell 先生，並由英國競爭及市場局競爭處處長 Simeon Thornton 先生、新加坡競爭及消費者局局長 Sia Aik Kor 女士、英國 NGA 代表 Cristina Caffarra 女士等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：執委會去(2020)年由加拿大、澳洲與義大利等競爭法主管機關共同辦理「競爭、消費者保護及隱私權交錯之競爭法執法」特別計畫，除研提相關文件外，並配合辦理3場研討會邀集各界進行相關討論。B局長指出，渠與加拿大個人資料隱私局局長 (Office of the Privacy Commissioner of Canada) 近期亦就同時涉及競爭法與隱私權之案件交換意見，惟意見交流方式與資訊交換內容因加國相關法規受到限制；為提升執法效率，未來需思考如何就此範疇進一步討論或進行整合。
2. 英國：為因應歐盟「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR) 之實施，英國代表於會中以 Google 用來取代第三方 Cookie 計畫之「隱私沙盒」(Privacy Sandbox) 案為例，簡要說明該案查處時，與專責資料保

護之英國資訊委員辦公室（ICO）間進行密切之執法合作並發表聯合聲明，因而獲致相當良好的執法成效。T 局長除強調競爭法主管機關與資料保護機關合作帶來之執法綜效外，該局並希望未來有關涉及數位領域之競爭法案件仍仿照該等模式進行執法合作。

3. 新加坡：新加坡之個人資料保護法係防範個人資料被濫用之情事，該法肯認個人資料於實務上確有合理蒐集與使用之需要，惟資料當事人亦握有其資料隱私權。為因應實務需要，該法於 2020 年就可能利益最大化以及蒐集與使用個人資料風險最小化之目的進行修訂。該法於完成修訂後，消費者能確信即便是使用數位服務，其個人資料可獲安全近用，事業則需確實保護所有之個人資料並承擔其可責性，而使事業因運用消費者個人資料得以成長並進行創新，以符合動態市場發展。依據該法，該局與個人資料保護機關得以進行執法合作，同時消費者個人資料亦可實施資料可攜措施，以有效降低消費者之轉換成本，並允許競爭者近用該消費者個人資料，進而促進數位經濟之發展。
4. 英國 NGA：C 女士認為競爭法主管機關應更積極就本議題進行討論並提出可能之處理方案。數據累積應該視為等同價格上漲可能對市場帶來之影響，且目前已可觀察到事業獨占與隱私權危機同時出現：事業蒐集與使用數據產生市場力量後，可能於新興市場濫用該市場力量；同時事業先藉由違反競爭法取得市場力量，並於取得市場力量後再進一步違反競爭法。C 氏並進一步建議競爭法主管機關應與個人資料保護機關進行如同英國就 Google「隱私沙盒」案之密切合作模式，俾利妥適處理此項議題。

十、特別工作計畫更新報告：「國際執法合作特別工作計畫」(Special

Project Group on International Enforcement Cooperation)

(一) 主持人為美國聯邦交易委員會國際反托拉斯處副處長 Elizabeth Kraus 女士，並由聯合國貿易和發展會議 (UNCTAD) 競爭及消費者政策組組長 Teresa Moreira 女士、經濟合作發展組織 (OECD) 資深競爭專家 Antonio Capobianco 先生、菲律賓競爭委員會主任委員 Arsenio Balisacan 先生、義大利競爭局國際事務官 Michele Pacillo 先生等人擔任與談人。

(二) 本場次討論重點：

1. 主持人：國際執法合作對競爭法主管機關甚為重要，因而約近 80% 競爭法主管機關參與 2019 年 ICN/OECD 「國際執法合作」聯合問卷調查，依該問卷調查結果顯示，國際執法合作已成為 ICN 機關會員重要之優先工作順序。K 氏指出國際執法合作之利益，包括調查協調有助競爭法主管機關提高分析及學習能力、避免不一致之調查結果、增進查處效能等。此外，ICN、OECD 與 UNCTAD 等組織亦積極藉由研提政策指南等各項協助，促進競爭法主管機關執法合作成效。ICN 與 OECD 已於本年初共同發表國際執法合作問卷調查報告，並於該報告中歸納執法合作所面臨之挑戰以及建議應關注之範疇等。

2. OECD: ICN 與 OECD 前於 2012 年共同以國際執法合作為題進行第 1 次問卷調查，另為瞭解近年來競爭法跨境執法合作效能是否獲得提升，兩組織再於 2019 年進行第 2 次調查。第 2 次問卷調查共計 62 個 OECD 成員國及 ICN 會員機關參與，參與國之生產毛額約占全球 80%；其中歐洲國家占 60%、美洲為 20%、亞洲 15%。依據調查結果，國際執法合作進行之次數與頻率皆顯著增加，並以結合案件之合作為最多，而區域執法合作則較受競爭法主管機關青

瞭；在 ICN、OECD、UNCTAD 等組織協助下，國際執法合作目前已展現其應有之價值；除法律限制（交換機密資訊）為國際執法合作面臨之最大挑戰外，資源有限、相互信任程度、語言、時差等亦是進行合作時常見之困難。

3. UNCTAD：聯合國於 1980 年通過競爭法指導原則，其中包括國際合作專章。國際合作確為聯合國工作核心，透過建立共識與技術合作促進協商並倡議最佳措施。聯合國去年通過有關競爭法之指導政策與程序，195 個成員國一致同意針對國際執法合作領域採取必要措施，除改善合作成效外，並從新興競爭法主管機關的角度促進國際合作。再者，聯合國於 2018 年亦進行相關國際合作調查，調查結果並與 ICN/OECD 相近。除法律限制不利進行機密資訊交換、缺乏正式合作協議作為合作架構外，其他如語言障礙、欠缺信任感等，皆是未來聯合國跨境執法合作致力改善事項，並樂於與其他國際組織共同努力。
4. 菲律賓：該委員會甫於 2016 年成立，ICN 各項會議及最佳措施資訊亦提供特別是東南亞地區之新興競爭法主管機關有益實務之最佳措施。透過參與 ICN 提供之執法合作機制（如與澳洲、新加坡）中受益，例如除就個案情形交換意見外，並針對跨境結合案件矯正措施之設計進行討論。惟該委員會於國際執法合作過程也遭遇一些困境，諸如囿於各國法制不同而使機密資訊之交換產生困難；此外，與他國競爭法主管機關之相互信任亦是推動合作時之重要因素。另因新冠疫情衝擊，國際執法合作對新興機關而言變得更加重要。
5. 義大利：ICN 執委會於去（2020）年 12 月成立國際合作特別工作小組，進一步協助 ICN 會員機關間提升跨境執法

合作成效。ICN 目前國際合作之建議文件及最佳措施主要著墨於結合審查與聯合行為，惟為有效適用各類跨境執法合作案件，刻正討論建置單一跨境執法合作架構之可行性，同時並將針對因法律限制導致機密資訊交換困難、利用實務案例作為未來各項研討會之個案研究，以增進競爭法主管機關間之執法合作效能等，列入 ICN 未來之工作項目。最後，ICN/OECD 國際執法合作報告並提出區域合作的重要性，ICN 未來亦將朝此方向協助會員機關間進行執法合作，為 ICN 下一個十年的發展作好準備。

十一、閉幕典禮：最後由匈牙利競爭局局長 Csaba Rigó 先生以及 ICN 執委會主席 Andreas Mundt 先生致詞感謝各國代表與會，並宣布明（2022）年 ICN 年會將由德國在柏林舉辦。德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生接續致詞並播放影片介紹，歡迎各國代表屆時出席德國 ICN 年會。

肆、心得與建議

- 一、ICN 成立迄今已屆滿 20 周年，在歡慶迎接成年禮之際，各工作小組業已研擬 ICN 下一個十年之工作計畫目標，本年雖值新冠肺炎高度傳播而無法辦理實體會議，亦無礙國際競爭社群就相關議題進行熱烈討論，並就 ICN 下一個階段可能的發展初步達成共識，對於未來國際競爭法同儕如何攜手提升競爭法執法成效，頗具期待。
- 二、各國競爭法主管機關近年為提升執法之程序公平積極就「調查程序」議題展開對話，而 ICN 亦積極推動「競爭法主管機關程序架構」(ICN Framework for Competition Agency Procedures, CAP)，並歡迎非競爭法主管機關加入，共同促進競爭法執法之正當程序。此項議題之相關討論與發展趨勢，或可作為本會未來實務參考。

三、本屆年會除本會陳副主任委員志民指導並率同仁參與外，因藉視訊方式辦理之便，我國非政府顧問（NGA）代表亦多達 7 名（律師事務所律師）出席，惟除本會陳副主任委員及胡副處長分別於會中 2 個場次進行與談外，我國 NGA 代表尚未有發言機會。建議未來在年會主辦機關規劃下，適時鼓勵我國 NGA 代表積極與會並就適當主題參與報告或討論，以擴大分享我國執法經驗。

2021 年 ICN 年會日期及議程

日期／時間（台北時間）		議程
10 月 13 日 星 期 三 晚 上	6：00 -6：45 開幕儀式	開幕致詞 1. 匈牙利競爭局局長 Csaba Rigó 先生 2. ICN 主席，德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生 3. 匈牙利外貿部部長 Péter Szijjártó 先生
	6：45-6：50	休息
	6：50-7：50 主辦國特別計畫全體會議（Host's Special Plenary Session）	永續發展與競爭法（Sustainable Development and Competition Law）
	7：50-7：55	休息
	7：55-8：40 卡特爾工作小組全體會議	打擊跨國卡特爾國際合作：問題與挑戰 （International Cooperation in Fighting Cross-Border Cartels: Issues and Challenges）
	8：40-8：45	休息
	8：45-9：45 分組討論/互動場次(1) BOS/Interactive Sessions(2)	卡特爾工作小組： 數位時代之反卡特爾執法：對新卡特爾之新調查策略（Anti-cartel enforcement in the digital era: new investigative strategies for new cartels）
		倡議工作小組：重新思考 ICN 倡議工具（Re-thinking the ICN Advocacy Toolkit）
	機關成效工作小組： 積極執法之優先順序：機關成效觀點 （ Enforcement Priorities in Action:	

		Agency Effectiveness Perspective)
		結合工作小組： 合資 (Joint Ventures)
		單方行為工作小組： 數位時代實際定義支配力 (Hands-on Defining Dominance in digital Era)
	10 : 00-	布達佩斯美術博物館虛擬導覽 (Virtual tour at the Museum of Fine Arts, Budapest)
10 月 14 日 星 期 四	6 : 00-7 : 00 分組討論 / 互動場次 (2) BOS/Interactive Sessions (2)	卡特爾工作小組： Covid-19 疫情時代之反卡特爾執法： 「必要」合作與「危機」卡特爾之間的模糊界限 (Anti-cartel enforcement in the time of Covid-19: the blurred line between "essential" cooperation and "crisis" cartels)
		倡議工作小組： 在企業眼中何者有效：從使用者角度看遵法計劃 (What works in the eyes of businesses: compliance programmes from a user's perspective)
		機關成效工作小組： 數位化、創新及機關成效 (Digitalisation, Innovation and Agency Effectiveness)
		結合工作小組： 結合申報及程序 (Merger notifications

		and procedures)
		ICN 第 3 個 10 年計畫 (ICN Third Decade Project)
	7 : 00-7 : 05	休息
	7 : 05-7 : 50 單方行為工作小組全體會議	有關數位市場中以市場支配力/重大市場力單方行為之損害理論分析及矯正行為設計(Analysis of Theories of Harm and Design of Remedies Concerning Unilateral Conduct with Dominance/Substantial Market Power in Digital Markets)
	7 : 50-7 : 55	休息
	7 : 55-8 : 25 Steering Group 工作計畫更新報告及討論	SG 工作計畫： 競爭、消費者保護及隱私權交錯之競爭法執法(Competition law enforcement at the intersection between competition, consumer protection, and privacy)
	8 : 25-8 : 30	休息
	8 : 30-9 : 15 倡議工作小組全體會議	競爭遵法是否僅是對大企業？ (Is Competition Compliance Only for Big Businesses?)
	9 : 15-9 : 20	休息
	9 : 20-9 : 50 特別工作計畫更新報告	國際執法合作特別工作計畫 (Special Project Group on International Enforcement Cooperation)
	10 : 00-	虛擬社交活動 (Virtual Social Event)
10	6 : 00-6 : 45	在 COVID 疫情後的世界，有成效機關

月 15 日 星 期 五	機關成效工作小組全體會議	看起來應有之樣子為何？（What an effective agency looks like in the post-COVID world）
	6：45-6：50	休息
	6：50-7：35 結合工作小組全體會議	ICN 第 3 個十年的結合管制（Merger control in the 3rd ICN Decade）
	7：35-7：40	休息
	7：40-8：10 推廣與實施（Promotion & Implementation）	ICN 工作成果之實施（Implementation of ICN Work Product）
	8：10-8：15	休息
	8：15-8：45 閉幕儀式及 2022 年主辦國報告	<p>一、閉幕致詞：</p> <p>1. 匈牙利競爭局局長 Csaba Rigó 先生</p> <p>2. ICN 主席，德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生</p> <p>二、明（2022）年年會主辦國（德國）邀請致詞</p> <p>ICN 主席，德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生</p>