

出國報告（出國類別：開會）

出席 2022 年國際競爭網絡（ICN）  
第 21 屆年會會議報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：陳志民 副主任委員

林文宏 科長

赴派國家：德國柏林

出國期間：111 年 5 月 2 日至 5 月 8 日

報告日期：111 年 8 月 8 日

## 摘要

本報告概述 111 年 5 月 2 日至 8 日，本會代表赴德國柏林出席由德國卡特爾署舉辦之第 21 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與談人之報告情形，最後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、第 21 屆 ICN 年會會議重點.....	1
肆、年會期間雙邊及場邊會談.....	45
伍、心得與建議 .....	45
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。現有來自逾 126 國、139 個以上的會員機關組成，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。

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。「2022 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、廣度及全球性的討論。

## 貳、 會議過程

因新冠疫情嚴峻，2020 及 2021 年年會分別由美國及匈牙利以視訊方式辦理，第 21 屆 ICN 年會係由德國卡特爾署於 2022 年 5 月 4 日至 6 日在德國柏林舉辦，本屆年會係採實體與視訊混合方式辦理，計有約 350 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。

本次年會係新冠疫情流行後本會首次參與之實體國際會議，由陳副主任委員率綜合規劃處林文宏科長出席，惟受到國外新冠疫情與返臺須隔離 10 天等因素影響，本次 ICN 年會並無 NGA 同行與會，本會國際事務科同仁則以視訊方式參與大會場次並協助會議紀錄。

## 參、 第 21 屆 ICN 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）、分組討論（Breakout Session）及專題演講等方式交叉進行。大會場次由全體與會人員參加，並

以主持人提問及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下：

#### 一、開幕致詞：

(一) ICN 執委會主席德國聯邦卡特爾署署長 **Andreas Mundt** 先生首先表示，本次年會係歷經疫情以視訊舉辦年會後，首度重新以實體與視訊方式與大家在柏林會面，實為令人興奮的時刻，這也是該署於 17 年前位於波昂第 4 屆年會後的再次舉辦。ICN 為無實體秘書處之虛擬組織，係由一群齊聚奉獻心力於此組織的人所組成，過去 2 年因疫情嚴峻致年會主辦國面臨許多困難，摯盼他日洛杉磯及布達佩斯仍能再度成為年會舉辦城市。過去我們舉辦多場視訊研討會聚焦在引領機關改變及數位經濟執法，也持續隨選視訊訓練課程及開展新計畫，藉以將成熟及新興執法機關於 ICN 連結，同時與經濟合作發展組織 (OECD)、聯合國貿易及發展會議 (UNCTAD)、世界銀行及非洲競爭論壇 (African Competition Forum) 等國際組織合作，還有 ICN 各工作小組聯席主席們也擔任聯絡人等許多無名英雄在背後默默付出。

(二) 眼前仍有許多艱難工作，但危機就是轉機。如前所述，我們用許多視訊會議來因應疫情，今日的大會場次用視訊直播，讓受旅行限制無法親臨者亦能參與，即是 ICN 包容性 (inclusiveness) 的展現。面對疫後的經濟復甦，競爭法亦應有適應環境改變的彈性而得於明確界定下嚴正執法，又經濟環境改變也要有不同的競爭評估，我們過往在實務上已有測試的處理經驗，從而學習並得以面對下次危機。我們須坦承在面對俄烏戰爭的此刻，我們正身處快速變動及能源、糧食危機之中，許多 ICN 會員國家將再次面臨高通膨問題，政策決策者及大眾會將眼光轉向競爭法主管機關並視其有何作為，雖然我們非價格管制機關，當事業以通膨為由齊漲價格，無論是以成本或供給短缺來抗辯價格該漲多少，我們應檢視其利潤及誰將從高價中

獲利，亦即競爭法主管機關的角色常在改變且要隨環境而調適。

(三) ICN 並非政治組織，今日的政治環境在多邊性及對獨立機關的挑戰更甚於 21 年前 ICN 創立初期，接下來會有強力演說、專題與分組討論等從全球的發展來評論提問並開展 ICN 未來工作，在此宣布會議正式開始。

二、強力演說：舉證的標準 (Powertalk : The Standard of Proof)，本場次主持人為德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生，來賓為歐盟法院院長 Marc van der Woude 先生及德國聯邦法院院長 Wolfgang Kirchhoff 先生，內容略以：

(一) 主持人表示，在討論舉證的標準前，近 20 年來競爭法案件的演變在複雜度方面受到關注，基於案件分析的效果、損害理論細緻化與經濟學置於案件中，都讓案件更複雜，首先想請教複雜度的提升是好事嗎？背後的驅動因素為何？

1. Woude 院長認為，此為社會趨勢，法院收受各類案件的複雜度愈來愈高，此現象非競爭法案件獨有。其次競爭本身有較多內涵與工具，如今經濟學家加入不足為奇，但在 1970-80 年代則無，世界環境改變甚鉅。又與過往處分內容相較，今日案件利害關係也愈顯龐大。最後是缺乏信任，要透過敘明一堆理由來進行說服即表示對競爭法主管機關及法官的不信任，然其個人認為此風不可長。

2. Kirchhoff 院長則認為，在德國案件複雜度不能歸因於法院，而係案件本身，有的須深度經濟分析及事實不確定性致使訴訟程序更費時。又對判決需要及時的效率要求，亦隨之提升錯誤決定的可能，而較高的複雜度不必然有較佳判決，可能事實非如表象單純因而更難說服法官。

(二) 主持人接著詢問，可否藉由調整機關立場來處理複雜度，像是強化經濟證據及專家意見，能不能在進行訴訟前即加以運用或是讓法院

指定專家、由專業法院審理或是立專法供法院運用？按機關有經濟學家或由經濟學家與律師組成團隊，但法院則無，在僅有律師擔任法官的情況下要審理來自機關的複雜案件，法院是否有強化專家的想法或是其他專業見解？

1. **Woude** 院長表示問題在於**程序**，無論是聽取外界、經濟學家或專家意見，處分內容要精簡，無須複雜及冗長內容，然此又回到信任問題。次在**專業化**方面，無論一般或專業法院各有優缺點，一般法院法官雖非數位市場專家，但 **Woude** 院長認為不必然需要專家，一般法院亦有能力處理。特別是歐盟競爭法，專業化容易淪為專家小圈圈內部討論而使情況變更糟。我們應勿忘須以**歐盟條約**為本，以 **Facebook** 涉及隱私案為例，其與電信產業特定法規有關，但機關被賦予的目的有那些？**競爭的一般觀點**更顯重要。最後在經濟證據方面，歐盟法院對此採開放立場，不會對經濟證據抱持負面態度，大多數法官也會花時間進行消化。
2. **Kirchhoff** 院長在專業化的觀點略有不同，認為經濟證據在訴訟前即存在許多陷阱與困境，按經濟證據常基於可能為效率競爭者、市場價格扭曲者的假設模型，或為預測結合後的市場發展模型，前開模型情況證據工具僅提供法官特定競爭情境的可能程度，往往與一般合理懷疑有著極大反差，在德國許多模型的假設常尚待商榷，而可能不適用於目前個案。這些情境增加競爭法案件的複雜度，也讓經濟證據程度議題更顯重要，法院已有多年經驗處理不確定性的專家意見，當一方提送予法院，法院必須考量其是否具有相關性，此時法院可能需要自己的專家。有時法官可能會逃避問題，但無論專家意見結論為何，下結論時仍回到是否違反競爭法或是限制競爭。

(三) 主持人再提問，競爭法主管機關是否發展 2 套損害理論？意即尚有較簡潔的損害理論，是否有助法官在個案上的依循並檢視是否損害

已被機關所證明？

1. **Woude** 院長認為，歐盟運作條約第 101 條、102 條及其他體系相同條款皆為非常開放的規範，未嘗不可用一套較直白的（straightforward）理論來處理歧視/公平議題，來跟其他全然不同（如價格效果）議題加以區分。
2. **Kirchhoff** 院長表示，在德國可能由別的損害理論來支持個案，法院甚至可依提院的事實來裁定其他損害理論，在處分特性未被改變的前提下尚無其他限制，且被告的權利不宜受到不當限制。

（四）主持人最後詢及，我們應回歸推定嗎？高市占率是否表示被競爭法主管機關禁止結合的可能性？在德國數位結合面臨複雜性的問題，機關因非常難以證明未來造成損害的不確定性，而難以阻擋結合。

1. **Woude** 院長認為，倘高市占率合併有參進障礙，前開議題的推定為合理，而競爭法主管機關與法院的一般經驗是檢視各項指標，符合即有嫌疑。
2. **Kirchhoff** 院長表示，推定影響舉證責任轉換，以德國近 10 年的 2 指標性結合管制案為例，受到俗稱德國法的市場支配指標法定推定，即 5 個或 5 個以內事業集體形成具有支配地位，惟事業亦得以效率競爭加以反駁。又當我們在面臨困境時，應謹記競爭法的立法目的包含消費者選擇與自由競爭，例如在 **Facebook** 的判決中提到，消費者在 **Facebook** 應有「較多個人化」及「較少個人化」的帳號選擇，即為可競爭的結果。倘我們能指出諸如消費者選擇與競爭自由的價值，則可減輕專家意見及經濟證據的衝擊。

三、卡特爾工作小組（CWG）大會場次：

（一）專題演說：由美國司法部反托拉斯署（Antitrust Division，DOJ）署長 **Jonathan Kanter** 先生進行專題報告，主題為「從反托拉斯機關執法看美國現今之卡特爾案件執法及其未來發展趨勢」，內容略以：

1. DOJ 目前所面臨最大挑戰，是前所未有的企業集中程度及所面對



的案件調查數量激增。這代表我們無法專注於單一案件、單一產業或單一問題進行單獨之調查，我們必須全面同時進行。這是經濟現實且機關必須迎接的挑戰。

2. DOJ 有 6 件正在進行之民事訴訟，包括結合及單方行為。在刑事訴訟方面計有 20 件卡特爾案正在法院進行中，包括對 42 位個人及 8 位執行長起訴。在 2021 年有 146 件刑事大陪審團案件懸而未結，創 30 年來最高紀錄，DOJ 接受這些挑戰，也體認到必須訂定執法優先順序，挑選對整體經濟影響最大案件優先執法。
3. DOJ 也跟各國一樣，加強對於國際卡特爾執法之能力建置，同時也對於勞動市場聯合訂定工資及對勞動市場分配等卡特爾行為進行執法，這是目前非常重要的任務，以保護勞工不受卡特爾僱主之剝削。
4. 另 DOJ 也持續對圍標進行執法以保護政府公共採購，2 年前 DOJ 成立打擊政府採購圍標工作小組，與許多政府機關合作，刑事起訴圍標卡特爾行為以節省納稅人稅金，這是非常有效作法。美國目前有高達 1.2 兆美元之政府基礎建設採購，DOJ 正密切注意這些工程及採購是否有限制競爭及圍標等卡特爾行為。
5. 要達成這些任務，必須對調查工具進行投資，而最重要的投資就是人員，提升卡特爾刑事執法部門的人員數量及素質。另外也對資料使用及分析進行投資，例如對於公共工程圍標案件，這些案件都有愈來愈細膩的運作及文件，執法機關最重要的是具備高度發展的工具進行適當分析以利評估與偵辦。
6. DOJ 已對寬恕政策做出重大修正，除對自我內部檢舉創造更高誘因，也檢視所有可用工具以偵辦不法案件，例如對休曼法第 2 條中之濫用獨占地位案件。
7. 在市場變化之重要性方面，疫情所帶來衝擊，需求與供給鏈變動，許多公司將增加之成本以提高價格方式轉移給消費者，但隨

著疫情減緩，將出現公司不願降低價格的現象，也增加競爭者勾結聯合機會。DOJ 在今（2022）年 2 月與 FBI 共同提出方案，確保能迅速找出這些不法。此亦為國際合作必要項目，我們將與各國競爭法執法機關合作，期能將此問題提升至全球等級。

8. 未來美國執法重點有二：首先對最重要的資源－人力進行投資，增加熟練之調查員及資深刑事訴訟律師，並投資科技，確保能對大量資訊進行快速準確之分析。次為瞭解市場變化，調整執法策略，以確保有效執法，例如對單方行為之執法應因應市場變化，跳脫傳統執法框架。在科技進步到數位經濟，廠商以運算法進行通聯時，執法機關亦應對人工智慧進行訓練，正如訓練自己員工一樣。除了這些資源，執法機關亦應運用遵法計畫，鼓勵事業運用自身資源訂定遵法計畫，避免被查獲起訴。
9. DOJ 明（2023）年將加入卡特爾工作小組成為聯席主席之一，盼透過此國際組織來強化國際合作。

（二）專家座談：由智利國家經濟檢察總長 **Ricardo Riesco** 先生主持，參加人為葡萄牙競爭委員會（Adc）主任委員 **Mardrida Matos Rosa** 女士、聯合國貿易及發展會議（UNCTAD）競爭與消費者政策組組長 **Teresa Moreira** 女士、DOJ 反托拉斯署刑事執法副署長 **Richard Powers** 先生、德國柏林 **Covington & Burling** 法律事務所合夥人及歐盟非政府顧問（NGA）**Johan Ysewyn** 先生，義大利競爭局（AGCM）委員 **Elisabetta Iossa** 女士以視訊方式進行討論，本場次主題為「未來 10 年之打擊卡特爾執法：展望疫情後的優先領域及新趨勢」（**Anti-Cartel enforcement in the next decade：priorities and new trends looking beyond the pandemic**），內容略以：

1. 主席說明，本次座談主題將分成 4 大部份：寬恕政策、國際合作、卡特爾執法趨勢（如獨買及勞動市場勾結行為），及政府採購中之圍標協議。

## 2. AGCM Iossa 委員報告寬恕政策發展趨勢及在義大利執行情形：

- (1) 寬恕政策自 1978 年開始採用，在 2000 年以後經各國大力推廣採用。依 OECD 2020 年之報告，目前寬恕政策已涵蓋全球 73% 人口。但寬恕政策的使用在近年來有下降趨勢。依 OECD 報告，2015 年至 2020 年間，寬恕政策申請在 40 個國家中減少了 64%，僅增加 6%。原因之一可能因私人執法訴訟 (private enforcement) 增加，以達到損害求償，這在歐洲及義大利非常明顯。但有證據顯示寬恕政策申請下降另有原因。
- (2) 寬恕政策申請下降的原因之一，是在此期間對於卡特爾調查的執行下降。較樂觀的看法是卡特爾數量減少，民眾提升對違法卡特爾的理解，及遵法計畫與倡議的成效。但真正原因是卡特爾變得更成熟複雜且更細緻。執法機關必須對此加以因應，即必須更廣義的考量寬恕政策，並與其他工具互動，如處分、承諾及遵法計畫等。
- (3) ICN 卡特爾工作小組對此進行問卷調查，回覆的 30 個國家多數表示正進行寬恕政策修正，更強化此政策以確保執法一致性、可預測性及透明化。有些國家採取對吹哨者 (whistleblower) 獎勵制度，並強化與其他機關合作以打擊卡特爾。在義大利採取了對於刑事問責的豁免權，因而在過去幾個月申請寬恕政策人數已明顯增加。

## 3. DOJ Power 副署長報告美國寬恕政策修正內容：

- (1) 美國寬恕政策修正旨在提升政策之一致性、可預測性及透明化，讓申請人得知自己申請後之結果。此次重要修正在於申請人除馬上停止違法行為外，也要立即自我提出申請，並提出遵法計畫及補救計畫，以避免成為累犯，例如在互不挖角協定 (no poach agreements) 案件，違法者必須停止互不競爭協議以提升勞動者之移動能力。此外，修正制度也把申請人

過去犯罪前科納入考量。

- (2) DOJ 同時也更新寬恕政策最常被提問問題 (FAQ)，增加將近 50 個問題說明，以增加申請人、企業員工及外國執法機關對此制度之瞭解，並知悉及早申請寬恕政策的好處。
- (3) 對於損害賠償及補救措施，此部分仍沿續以前規定，但 DOJ 必須在過程中儘早知悉申請人對於損害賠償及補救之計畫。

4. Adc Rosa 主任委員說明寬恕政策需搭配有效偵測卡特爾及葡國做法：

- (1) 首先說明寬恕政策與卡特爾執法間的重要關聯，卡特爾執法力道愈強，申請寬恕政策的機會就會愈大。Adc 今年迄今已有 3 件申請案及 1 件申請減免罰鍰案，這是以前未有的紀錄，因 Adc 在疫情期間並未減緩競爭法執法，反而更積極以保護廠商及消費者，在過去 2 年實施 10 次的突擊調查 (dawn raid)，積極執法的結果導致寬恕政策申請者增加。
- (2) 考量未來 10 年的執法趨勢及優先重點為：①政府採購，為因應疫情而有大量的財政支援經濟復甦，我們必須更積極執法以防止勾結。②可能因疫情而受益，產生卡特爾或勾結而獲利之產業，例如健康醫療服務。③勞動市場之互不挖角協議。④電子商務。尤其是消費者在疫情期間大量從實體商店消費轉移至線上消費。

5. 歐盟非政府顧問 Ysewyn 先生說明企業對於寬恕政策之看法：

- (1) 企業對寬恕政策最關心首在法律確定性及可預測性。再者，因應全球發展趨勢對國內寬恕政策變動也可能造成影響，美國對寬恕政策修正引發美國律師界的討論，當然也會對全球產生影響。
- (2) 正如葡國主任委員所述，執法程度與寬恕政策申請數量成正比，有些國家因為執法鬆懈或過於依賴寬恕政策而導致申請

數量下降，歐盟最近擬定一系列政策來提升寬恕政策之申請，但終極目標仍是在強化對卡特爾之執法。

6. UNCTAD Moreira 組長說明國際合作之重要性：

- (1) UNCTAD 是全球唯一在聯合國體系內訂定競爭法規則並受聯合國大會一致通過，擁有 195 個會員國家之全球性國際組織。
- (2) UNCTAD 透過會員問卷調查，瞭解各國之間合作之困難，如法律體系、互信小型新興經濟體與先進國家間之執法經驗差距及語言等。透過討論，UNCTAD 在 2020 年通過國際合作實務指導原則，以加強會員間之國際合作。
- (3) 在通過此指導原則同時，UNCTAD 也召開了跨國卡特爾之圓桌會議，有超過 100 個國家參與，會中並輔以實際案例討論，以尋求對國際卡特爾之認識與執法及國際合作。

7. DOJ Power 副署長說明美國對打擊跨國卡特爾之挑戰及作法：

- (1) 美國在打擊跨境卡特爾時面臨最大困難，即是如何讓涉嫌人到美國接受調查或透過視訊會議取得相關事證，這部分有賴國際合作以解決主權或其他法律上問題。
- (2) 打擊政府採購圍標上，美國去年成功起訴有關圍標安全體系案之比利時廠商。
- (3) 美國在國際合作方面也提供技術援助，協助其他國家能力建置，不僅能強化其他國家調查起訴卡特爾能力，在國際合作也發揮很大作用。

8. Ysewyn 先生談論 ICN 如何在國際合作上發揮作用，建議各國應仿效歐洲國家成立「歐洲競爭網絡」(ECN)，以齊一寬恕政策之申請標準與制度，讓申請人在法律上有更可靠之確定性及預測性，ICN 可朝此一方向努力。

9. 葡萄牙說明最近對勞動市場互不挖角協議執法並公布對此之指導原則，及軸輻式卡特爾之執法趨勢：

- (1) 勞動市場執法之所以重要，係因現正值疫情趨緩、經濟復甦階段，開放更有彈性的勞動市場是經濟復甦重要的一環。葡國競爭局也利用倡議宣導把互不挖角協議卡特爾列為執法重點。
- (2) 葡國競爭法本就適用於勞動市場及其他方面，勞動市場的執法於疫情前即開始，在 2017、2018 年對足球聯盟展開調查並於 2021 年發布處理原則。此一方面執法重在於僱主能以獨立競爭的行為在勞動市場進行招募勞工行為，提供勞工更友善及更有效的就業選擇。葡國競爭局在上個月公布第 1 個對足球聯盟互不挖角協議案件。
- (3) 有關軸輻式協議，這是混合水平及垂直協議的型態，競爭者透過間接方式（如利用供應商）交換機敏資訊，但結果皆是價格高於競爭市場。過去 2 年葡國處分了 6 件軸輻式協議，罰鍰高達 5 億歐元。Adc 刻正對數家超市是否利用供應商之垂直關係達成水平聯合定價案展開調查。

10. DOJ Power 副署長強調，對勞動市場的反托拉斯執法一直是 DOJ 的優先項目，因它是經濟活動的核心，執法重點主要在僱主達成透過不加薪協議固定工資或協議互不挖角。此都可能對經濟造成實質損害而降低勞工之應有福利。

11. 有關對政府採購執法部分，葡國主任委員表示，因各國在疫情趨緩之際，勢必投入大量資金以協助經濟復甦，Adc 自 2016 年起即與政府採購相關單位建立聯繫，目前更加強此一方面工作。另 Adc 自 2017 年起亦獲授權可進入政府採購資料庫，期能結合其他證據偵測處分不法圍標以節省公帑。

12. AGCM Iossa 委員表示：

- (1) AGCM 目前對政府採購執法之挑戰為：①許多標案在被廠商平均瓜分或在標案不同階段產生違法行為而無法舉證偵辦。

②許多標案由地方小型政府單位招標，這些小型標案無法偵測是否有違法情形，且招標單位並無職掌偵辦這些違法案件，對此執法必須有多方面之策略及工具。

(2) AGCM 透過倡議向各級政府單位宣導，以強化競爭功能。另亦提供豁免刑責誘因，以加強偵辦違法案件，並強化各政府機關間之合作聯繫。

13. UNCTAD Moreira 組長表示：低開發國家通常政府採購佔 GDP 比重較高，競爭法的強力執法固然重要，但各政府間之合作聯繫及倡議更重要，尤其在許多競爭法執法不似先進國家強力，且各級政府對競爭法尚未完全理解之新興國家。

四、「單方行為中的緊急工具」(Urgency procedural tools in unilateral conduct) 分組場次，由巴西經濟防衛委員會 (Conselho Administrativo de Defesa Economica, CADE) 委員 Luiz Augusto Hoffmann 先生擔任主持人，與談人為本會副主任委員陳志民先生、法國競爭委員會 (Autorité de la concurrence, FCA) Grégoire Comet Daâge 先生、歐盟競爭總署 (DG Competition) 副處長 Massimiliano Kadar 先生及瑞典競爭局競爭 (Swedish Competition Authority) 顧問 Katharina Voss 女士，內容略以：

(一) 首先由陳副主委從公平會經驗來說明我國單方行為緊急程序工具：

1. 陳副主委首先表示，我國公平法並無暫時措施 (interim measures) 或緊急程序工具，而需緊急程序工具執法情境有二：

(1) 當面臨大地震或新冠疫情等不可抗力事件時，常以特別立法方式由法律授權特定機關或產業主管機關處理，然而公平會往往不是該法權責機關。

(2) 另於有嚴重競爭損害且有難以回復之情事時，我國行政機關僅得在依法行政的嚴格要件明確授權下，於行政調查程序中採取緊急措施，惟課予此等矯正措施尚非易事，而公平法內亦無此類授權。

2. 公平會可行作法，是依公平法第 28 條在進行調查時以事業承諾

(commitments) 方式，受調查事業在期限內停止並改正行為以換取中止調查。

- (1) 在調查階段面臨有急迫性競爭損害且有難以回復之情事時，公平會得依公平法第 40 條處行政罰鍰處分時一併要求事業採取必要更正措施，此時**緊急**的損害可能無法及時獲得矯正。
  - (2) 又由於提起行政訴訟不停止行政處分執行(行政訴訟法第 116 條)，而行政處分續行實際上等同產生類似禁制令或暫時措施，此似較可有效處理**嚴重且難以回復**之損害。倘將時間軸拉長觀之，對受害事業而言，這雖非最佳但仍不失為次佳選擇。
3. 至於在行政訴訟期間的緊急工具方面，「…為防止發生重大之損害或避免急迫之危險而有必要時，得聲請為定暫時狀態之處分」(行政訴訟法第 298 條)。當前述**急迫危險**在公平會調查階段不能預見且未於處分中採更正措施，於訴訟階段無論公平會是被告或是原告，**理論上**皆得請求法官採取暫時措施，惟實務上公平會未曾啟動。
4. 結論：
- (1) 儘管法律的理論上可行，緊急程序工具並未於公平法獲得特別授權，但從數位競爭的執法挑戰觀點，此確為值得吾人關注及研究之議題，我方似可思考是否修法或建議國會朝若干程度修法的方式邁進。
  - (2) 欲緊急程序工具為有效，須就兩關鍵因素加以評估：提出違法初步證明 (*prima facie violations*) 之**複雜或不確定**程度、不當採行措施之**不可回復**程度。
5. 最後陳副主委從個人觀察提出 2 點建議：
- (1) 倘個案仰賴如寬恕政策所獲具體事證/資料的**直接證據**，此時較適宜採取緊急措施(因違法初步證明的錯誤決定，發生風



險較低)。

(2) 機關採行暫時措施宜**避免涉及強制資訊分享或其類似具不可逆**的情形。以我國政府先前規劃換發數位身分證來取代紙本證件所面臨訴訟挑戰之發想為例，我國憲法法庭考量個人身分資料儲存於晶片中，除有資安疑慮，且個資一旦外洩則難以回復為由而予以否准，暫時措施或緊急工具也可能面臨類似挑戰，故競爭法執法機關面對強制資訊分享時的操作宜更謹慎。

6. 主持人詢及我國立法導入暫時措施的可能性。陳副主委答以：在相當重視正當法律程序（due process）的我國，以修法方式導入暫時措施或緊急程序工具有相當難度。不久前，為避免候選人於選舉期間遭受對手不實廣告及假訊息的不利影響，我政府擬推動選罷法修法賦予參選人可向法院提「緊急限制刊播令」，惟司法院強力反對，認為行政部門更適合即時判斷選舉廣告是否不實，且法院也不該擔任裁定者而捲入選舉紛爭。雖然類似緊急程序工具的導入並非易事，但我方各界仍持續努力中。

(二) FCA Daâge 先生就法國法制及 Google 鄰接權（neighbouring rights）案例進行分享：

1. 欲獲 FCA 授予暫時措施 2 要件：一行為可能構成反競爭協定或濫用支配地位所禁止之行為，次為對經濟、產業或申訴人有立即且嚴重影響。
2. 措施內容包括：被檢舉行為的中止及改變先前狀況之禁制令，法國法律對於緊急措施須回應的緊急比例準則，限制相當嚴格，自 2008 年 FCA 組織改組以來共計有 9 件緊急處分成立，至少 30 件申請被拒絕。
3. Google 鄰接權案：

(1) 2019 年 7 月，法國議會投票通過設立鄰接權法案（轉自歐盟

指令 2019/790)，成為第一個通過相關法律的歐盟國家。在法國鄰接權法律施行日 Google 即片面宣告，除非出版業者同意其無償使用，Google 將不再展示出版業者的圖文影片。雖然大多數出版業者同意 Google 無償使用其受新著作權保護之內容，惟 Google 與法國新聞出版機構組成的法國新聞總聯盟 (APIG)、新聞雜誌出版業者公會 (SEPM) 及法國新聞社 (AFP) 等單位在鄰接權付費議題上存有爭議，2020 年 4 月，法國新聞業聯盟訴諸 FCA，除指控 Google 濫用優勢地位，並請求採取緊急措施。

- (2) FCA 在分析相關市場部分：以法國國內一般搜尋市場為相關市場，且 Google 市占率高達 9 成以上。在反競爭行為方面，Google 可能採行不公平交易條件（依法國商業法 (FCC) 及歐盟運作條約 (TFEU) 第 102 條濫用市場地位 a 款）並實施差別待遇行為（依 FCC 及 TFEU 第 102 條 c 款），Google 運用其支配地位以規避法律，且 Google 前開行為對新聞業者造成嚴重及立即損害。FCA 爰要求 Google 在 3 個月內，應誠意和出版商及新聞機構協商相關報酬、提供協商必要資訊及按月向 FCA 提出報告等 8 項協議。
- (3) 根據簽署的協議，在體現法國法律規定內容的基礎上，未來 Google 與 APIG 會員在框架協議下，商訂單獨授權協議。Google 將根據對政治新聞和綜合新聞的貢獻、每日發布的訊息量和每月網路人氣等標準向每家簽訂協議的新聞出版機構付費。然而 FCA 在 2021 年發表調查報告，指出 Google 未遵守鄰接權付費議題達成的框架協議，報告評論 Google 並未遵守此期限，爰 FCA 於 2021 年 7 月處 Google 5 億歐元罰鍰並限期 2 個月提補償計畫。Google 另於 2021 年底提出承諾並自 2022 年初起接受檢視，近月內即可知曉發展。（按 Google 於

6月28日的協議，已放棄對2021年罰鍰的上訴，並允諾將與已達成協議的出版商在新的承諾下重新談判其授權，FCA主委 Benoît Cœuré先生表示此舉矯正了曾經不平衡的競爭局面。）

4. 在主持人提問方面：

(1) 主持人關切 FCA 如何認定 Google 未與各方達成協議?是否有建議協商金額? Daâge 先生答以：FCA 並未訂定金額，僅創造協商的條件並要求分享協商必要資訊等相關緊急措施要求以改善 Google 與出版商間的不平衡，又 Google 於 2021 年承諾倘與出版商協商未果，此議題將交付仲裁機構並於最終就內容設定金額。

(2) 主持人詢及這類措施可否為愈來愈多的數位平臺個案所採? Daâge 先生答以：自 2010 年起乃至 2019 年，有數項暫時措施皆與 Google 有關，顯示數位產業常受暫時措施規範。由於該產業具有快速變化與演進的特點，競爭法主管機關須迅速反應以避免競爭者遭受不可回復的損害，爰於數位經濟背景下，暫時措施實為有效工具。

(3) 主持人最後詢及事業得否對處分/暫時措施提起行政訴訟? Daâge 先生答以：事業倘不服暫時措施，得上訴巴黎法院並為急要案件於數月內進行裁定。

五、專題演說及 Q&A 場次，由歐盟執委會執行副主席 Margrethe Vestager 女士進行專題演說，西班牙國家市場及競爭委員會 (CNMC) 主席 Cani Fernández 女士主持，內容略以：

(一) Vestager 執行副主席首先表示，ICN 成功之處在於其提供尊重多元差異、致力建立共識及鼓勵最佳範例等 21 世紀所需之國際合作模式，進而指出國際競爭政策之新挑戰，包含當今經濟需適應長期轉型與面對不可預測之衝擊，前者除綠色轉型 (green transition)，尚有今日

所欲探討之數位轉型（digital transition）及該當如何處理：

1. 數位執法合作：當市場快速變遷，跨境合作的重要性較過往更為重要且目前也有合作實例，從處理前開個案經驗及 EU 的個案後，身為競爭法執法者深知傳統執法工具的限制，許多數位個案於全球橫肆而仍束手無策，對新工具需求應運而生。
2. 數位法規：事前管制與反托拉斯執法及結合管制實為相輔相成，對未來數位市場的預期亦然，即事前管制法規與傳統競爭工具併行的混合方式。數位市場具有若干獨特性，其中數據資料具部分零價格特性而為科技巨擘快速獲取並作為燃料（fuel），數位市場的網絡效應也讓許多市場的最終使用者及接觸管道被少數公司所掌控。
3. 數位法規年代的合作：
  - （1）除執委會的數位市場法（Digital Markets Act, DMA），南韓新近 app store 立法及德國 2021 年數位法規等也顯示新設數位法規亦為各國思考方向。DMA 已於數週前達成政治共識，設計以歐盟層次執法，針對指定守門人(gatekeepers)要求必須遵守事項與不可有的行為，該法將於 2023 年春季施行，執委會刻進行集中資源整備：人員招募、資訊系統及草擬程序法律文案或申報格式等。
  - （2）歐盟內、外的競爭法主管機關間緊密合作至為重要，部分 DMA 準備工作包括與各國競爭法主管機關（NCAs）商討未來 DMA 內的合作，以及 DMA 與既有國家法令的整合。透過調和執法，讓科技巨擘難從各國執法縫隙中獲利，進而促使科技產業遵法，唯有達成遵法之最終目的，良好的國際合作才視為執法者、企業乃至消費者的勝利。

（二）Q&A：

1. 西班牙 Fernández 主席首先詢及，執委會與 NCAs 如何就 DMA 執法進行合作？Vestager 執行副主席比喻 NCAs 於 DMA 執法如同扮演執委會的眼及耳，表示除彼此無縫合作外，歐盟競爭網絡

(ECN) 在協助 DMA 執法協調上將扮演重要諮詢角色，即歐盟各會員國代表所組成之數位諮詢委員會 (Digital Advisory Committee) 將於執委會實際執法時提供協助，尤其是 DMA 要求守門人應對所有數位結合及獲取數據資訊之交易向執委會提出申報，此資訊將與 NCAs 共享以確保任務以最佳方式達成，前開要求有助改善執法者未來追蹤有競爭疑慮的結合能力亦將獲得改善。Vestager 執行副主席認為此議題極具挑戰性，而人員及經驗分享至為重要，唯有緊密合作方能克竟其功。

2. 至於各會員國結合門檻可能採市場占有率、營業額或交易價值等方式，有論者認為歐盟結合法規未能跟上數位市場變化而恐有執法疏漏，是否採取較大幅度結合改革？Vestager 執行副主席表示應考量因素有 2：管轄（於何處發生及由誰審查）及實質面（結合案如何審查），前者在符合會員國結合門檻可依歐盟結合規則第 22 條機制移請執委會處理，該條旨在執委會專注處理重要案例，執委會對與各會員國合作亦保持彈性，未達門檻亦可移送；後者爭論仍在持續而未有定論。執委會於結合交易的發展係採：第一階段無須採取任何作為的過關、第二階段詳查並附條件的通過。而結合矯正措施亦逐步發展：Microsoft/LinkedIn 案的互通性需求、Facebook/Kustomer 案近用要求及 Google/Fitbit 的數據資料庫（data silos）等，未來也將因 DMA 的開展而轉變。

## 六、單方行為大會場次：

（一）專題演說：由澳洲競爭暨消費者委員會 (ACCC) 新任主任委員 Gina Cass-Gottlieb 女士進行專題演說，內容略以：

1. Gottlieb 主委係 ACCC 首位女性主委，首先分享其長期於律師事務所服務與成長經驗，認為該體制與文化有助鼓勵員工主動表現並追求完美，競爭法主管機關可藉此孕育最佳員工，而校友網絡對於建立人力資源與留才甚有助益。

2. 至於政策面上則首重延續性，ACCC 仍將致力於 ICN 的參與及數位平臺報告等工作，並配合澳洲政府政策對該國航空業進行公眾諮詢據以評估票價與服務品質對其經濟影響，而執法重點亦延續環境永續，包含漂綠（green washing）項目的不實廣告、消費者保護與競爭損害。
3. 在數位經濟方面，特別在消費者保護上，Google 在消費者不知情情況下蒐集、持有及運用定位資訊係不利消費者，ACCC 前開主張於近期獲得法院支持、ACCC 亦於 4 月下旬於法院與 Uber 就共享 app 對消費者之取消搭乘警告訊息及費率誤導案達成和解、ACCC 提供演算法證據獲法院肯認而致 Trivago 於電視廣告及網站上以演算法誤導消費者獲最便宜房價案遭判罰。
4. 至於在數位執法的挑戰，Gottlieb 主委強調國際合作至為重要，ACCC 藉由 ICN 或 ICN-OECD 合作計畫取得協助，其次在競爭、消費者、隱私及數據資料濫用則由該國各主政機關成立平台以分享處理方式及相關知識。

(二) 單方行為工作小組（UCWG）大會場次議題為「數位市場之監管與競爭執法工具」(Regulatory and competition law tools in digital markets)，主持人為美國聯邦交易委員會（USFTC）競爭局局長 Holly Vedova 女士，與談人為法國競爭委員會（FCA）主任委員 Benoît Coeuré 先生、歐盟競爭總署（DG Competition）署長 Olivier Guersent 先生、印度競爭委員會（CCI）法律事務處處長 Bhawna Gulati 女士、韓國公平交易委員會（KFTC）委員 Soohyun Yoon 先生、德國聯邦卡特爾署署長 Andreas Mundt 先生，內容略以：

1. 主持人：有鑑於近年數位市場蓬勃發展進而引發相關競爭疑慮，本場次主要聚焦於如何藉由完備執法工具，例如歐盟訂定數位市場法（DMA）、德國完成 2 次競爭法修訂等，並透過競爭法主管機關間加強國際合作等範疇，有效提升數位經濟之競爭執法效

能。

## 2. 德國：

- (1) **Mundt** 署長首先指出，科技巨擘已日益強大且愈來愈富有，並藉由網路蒐集愈來愈多的數據，而網路效應亦隨之不斷擴大。近年各國競爭法主管機關雖已陸續繳出成績單，惟分析複雜市場結構以及冗長的案件調查與訴訟程序等，常使競爭法主管機關花費數年才能有效遏止反競爭行為。為因應數位經濟發展，德國近年已快速完成 2 次修訂競爭法，特別是透過該法第 19a 條得禁止具顯著跨市場競爭影響之事業進行反競爭行為；同時，歐盟則藉由通過 DMA，規範大型網際網路服務及平臺業者。競爭法主管機關間藉由交流執法經驗，應可作為有效運用競爭執法工具並克服有限執法資源之良方。
- (2) **Mundt** 署長並主張競爭法主管機關間應具備 3 種層次之國際執法合作架構，包括①全球視角：ICN 與 OECD 復於 2019 年聚焦數位執法面向進行聯合問卷調查並提出總結報告。ICN 自 2015 年雪梨年會提出「網路垂直限制特別計畫」時即觸及數位經濟範疇，直至 2020 年 UCWG 更進一步探討競爭法、消費者保護、隱私之交錯議題，特別針對具有市場優勢地位之數位巨擘濫用消費者個人資料而產生隱私權疑慮進行探討。②區域網絡：透過如 ECN、非洲競爭論壇等，競爭法主管機關間從所在之同一地理區域發展相互適用之執法工具進行合作，提升區域內競爭法執法效能。③雙邊合作：例如德國與法國競爭法主管機關間已就大數據、演算法等議題發表聯合報告，主管機關間就相似案件之執法經驗相互學習，亦不失為一種良好之合作模式。身為 ICN 主席，**Mundt** 署長將推動競爭法主管機關間進行國際執法合作列為其主要工作項目，俾利共同維護全球市場機制良好運作。

- (3) 有關因應數位時代而進行競爭法改革部分，以往評估違法行為為案件時，競爭法主管機關需先就該案之違法事業是否具有市場優勢地位及其程度進行分析；而現依德國競爭法第 19a 條，卡特爾署即可公布重要的跨市場競爭事業名單，於 5 年內進行必要監管且無需重覆證明該事業於相關市場之優勢地位，而 DMA 亦具有相近的法規設計並禁止大型數位平臺作為守門員之部分行為（例如自我偏好、數據相關行為等），大大減輕競爭法主管機關重覆工作壓力與所需投入資源。特別的是，Google 與 Meta（Facebook 母公司）因依第 19a 條而被指定為前開事業名單，未來將可進一步觀察該等事業適用新法之執法效果。此外，Mundt 署長認為，藉由設計該等法規制度，卡特爾署除可大幅減輕必要之行政負擔外，未來依據第 19a 條，該類案件即可直接於德國聯邦最高法院進行訴訟程序，可預見亦將有效加速競爭法案件之司法程序。
- (4) 最末，對於各國普遍面臨之執法問題與挑戰，以及於 ICN 與 OECD 各項會議所挖掘之競爭議題等，Mundt 署長認為藉由本次年會就相關議題之討論，各國已就急需著手進行的工作、是否需要發展多樣性之監管手段、需要何種執法工具、需要查處哪些違法事業等各面向，獲得雖未完美但已達廣泛的共識。

### 3. 法國：

- (1) Coeuré 主委則提出法國有效執法的 3「D」供與會人員參考，亦即執法工具之多樣性（Diversity）、選擇執法工具之裁量權（Discretion）、勇於（Dare）使用執法工具等。再者，法國依據歐盟運作條約第 102 條以及法國競爭法規近期已成功處分 2 件重要數位經濟案例，包括 2021 年 Google 濫用線上廣告市場優勢地位處以 2.2 億歐元罰鍰，以及 Google 因違反媒體鄰



接權規範受罰並依其所提承諾於 2022 年 5 月與新聞媒體簽署相關付費協議。Coeuré 主委並推崇 DMA 可為歐盟競爭法主管機關就數位執法提供完善之法律架構，Coeuré 主委並以其法國中央銀行之金融背景，說明競爭法主管機關或可有效運用相關法規以避免產生大到無法監管之案件(按 FinTech 前曾有大到不能倒之案例)。

- (2) 執法工具除需加以完備外，工具的多樣性則可提供競爭法主管機關依實務需要予以選用。以法國為例，在完全瞭解如何將 DMA 適用於相關個案之前，該委員會得依歐洲競爭網絡相關指令 (European Competition Network Plus Directive, ECN+ Directive) 進行倡議、處以結構性禁止措施、決定工作之優先順序等。除了增加執法工具之數量外，提升執法工具之品質與規模亦是競爭法主管機關討論的焦點，為此，法國競爭委員會設置數位經濟小組 (digital economy unit)，其規模雖不若英國，惟已開始協助個案查處。法國刻正進行公共諮詢之雲端服務調查案件，該案除與歐盟執委會進行執法合作外，將由該數位經濟小組負責並就數據科學 (如演算法等) 提出專業意見。Coeuré 主委並引用法國中央銀行創新中心投資區塊鏈技術之新興支付系統的相關經驗，強調向其他機關學習調查技巧之重要性。
- (3) 鑑於競爭法主管機關間對執法合作之共同目標，Coeuré 主委建議，ICN 會員機關應賡續運用集體的智慧、知能與執法經驗，並透過 ICN 與 OECD 及其他國際組織之良好互動成果，達成國際執法共識。特別是 UCWG 在歐盟執委會及會員機關的協助下業已研提衡量當前數位時代事業濫用市場優勢地位之重要工作項目，包括由數位市場關於損害理論與設計矯正措施之問卷調查、事業濫用數位市場優勢地位時之緊急執法

工具等，因而各機關應在此等基礎上進一步進行國際合作。

#### 4. 印度：

- (1) CCI 於 2022 年 5 月即已創立 13 年，雖屬新興執法機關，惟與先進國家面臨之數位執法挑戰亦無不同，範圍從搜尋引擎到電子商務市場、線上叫車與食品外送 APP、旅遊中介平臺、數據共享等。截至目前為止，CCI 主要著眼於執法架構是否符合當前執法所需，且印度政府日前成立「競爭法審查委員會」(Competition Law Review Committee) 盤點該國競爭法執法概況。該委員會於 2019 年提交印度數位執法報告，除歸納面臨之挑戰外並提出相關建議，其中較為重要部分包括：① 將交易價值 (deal value) 作為檢測門檻，以確認是項交易是否需要適用特定競爭法規；② 將控制數據程度作為事業 (濫用) 市場力指標等，印度刻正根據該等建議進行相關修法。另印度並就數據保護進行立法，並由消費者保護機構訂定電子商務規則，藉以保護消費者相關權益。
- (2) 由於每個數位平臺皆有其獨特性，因傳統的競爭評估架構，從界定相關市場、評估事業市場力量並檢視可能的違法行為等，現已不符實務所需。CCI 針對數位平臺案件主要聚焦於市場間相互作用、平臺使用端之相互依賴性、市場特殊性 (如快速發展) 等，並肯認數據應作為貫穿競爭評估時之主體，此係依據印度執法經驗發現，以往一體適用所有案件 (one size fits all) 的競爭評估架構假設已不再適合數位平臺案件，亦即適用於 A 平臺之評估架構往往不適用其他平臺。為提升執法效能，CCI 樂於效法主要國家之競爭執法經驗，例如該委員會仿效主要執法國家進行市場研究，以瞭解市場運作方式對不同關係人的影響程度；此外，CCI 並向該產業提出有關透明度與自我監管的建議，並受到印度多數電子商務平臺歡迎。

(3) **執法共識**對競爭法主管機關而言實有其必要，以利因應如 GAFA（包括 Google（Alphabet）、Apple、Facebook（Meta）、Amazon）等科技巨頭在幾乎所有國家經營相關數位業務而為競爭法主管機關所帶來類似的執法挑戰；惟不同國家的競爭法制與市場結構可能各有不同，當競爭法主管機關界定市場或衡量特定市場參與者是否掌握市場力量時，部分國家之實務作法或許無法一體適用於其他國家。再者，由於印度之法律制度與其他國家不同，例如印度競爭法缺乏共同市場優勢（joint dominance）或企圖獨占的概念，因而無法適用統一的競爭法規。雖然如此，在各國面臨相近之執法挑戰下，國際合作共識仍是需要努力達成的目標。

#### 5. 歐盟：

- (1) 相較於法國所提的 3 個 D，歐盟 Guersent 署長則認為執法（Enforcement, Enforcement, Enforcement, 3Es）係為競爭法主管機關成效之關鍵所在，特別是歐盟近年已對 Google 及高通相關違法行為分別作出 3 項及 2 項處分，並對 Amazon 與 Facebook 線上市集、Apple Pay 等案展開調查，亦獲得其他可能違法事業所為之承諾等；惟考量執法工具有限，歐盟業已制定 DMA 俾利數位時代競爭執法所需。此為數位平臺營運以來，因該等市場快速變遷之本質外，網路效應產生之影響等種種因素皆使競爭執法面臨困難，包括如何有效使用執法工具並共同制定相關策略、競爭法主管機關間如何進一步進行緊密合作等。歐盟成員國除在 ECN 內就法規與執法策略進行協調外，如何藉由 ICN 與各會員機關達成該等合作目標亦屬相當重要的課題。
- (2) 以過去歐盟電信自由化為例，該產業非屬網路產業，能成功完成自由化目標係奠基於良好的競爭政策與競爭執法工具，

而近期則可借鏡歐盟金融服務業第 2 代支付服務指令(DSP2)的發展模式。前開兩項成功案例主要係透過競爭政策達成，而反饋循環 (feedback loop) 則為競爭政策創造新的架構、新的問題、新的議題；據此，可得知監管與競爭政策間具有一定關係，且該等關係除網路產業外，並可推及各項產業。Guersent 署長並指出，渠 2 年前甫上任時即對歐盟競爭執法工具進行有史以來最大規模之全面檢視，以確保符合數位時代執法所需；且由該檢視行動中發現，歐盟前為保護實體店面配銷制度所設計之垂直協議相關規範以及執委會關於相關市場界定通知等，現今已無法活用於零價格市場 (no-price market) 之 SSNIP 檢測，因而對競爭法主管機關而言，確保執法工具不斷推陳出新以適用不同階段之執法目的，至關重要。

- (3) 這 5 年來歐盟在大型科技巨擘 (big tech) 議題上與各國達成共識的數量已多到無法想像，因而競爭法主管機關下一步或應努力朝向如何進行監管達成共識。因此，競爭法主管機關間需透過 ICN 與 OECD 等國際組織之互動合作，俾利強化各國執法效能。此外，為因應數位時代執法，德國是第一個採取行動的機關，歐盟亦屬先行者之一，而透過本次 ICN 年會的討論與經驗分享，各國亦就數位時代之執法已逐漸達成共識，包括或應考慮修改 DMA 中部分條文以提高執法效率，也更能符合國際共識。

## 6. 韓國：

- (1) 鑑於數位經濟全球化而創造出大型科技巨擘與多國企業背景下，相較於事業獲取資訊的能力，競爭法主管機關常處於不利地位，因而機關間常透過各種合作模式處理跨境執法議題，特別是運用權利拋棄聲明書 (waiver) 以有效促成主管機

關間案關資訊之交換。以結合案件為例，可藉有效資訊交換降低法律不確定性、加速審查速度並減少所需投入之時間與費用等，例如韓國曾就電子半導體製造業之結合案件與我國以及美國司法部、中國大陸、日本等就審查內容進行討論，並與美國司法部就禁止該案結合共同發表聲明；至有關高通濫用優勢地位案件，韓國則是與美國聯邦交易委員會透過電話會議分享案關見解，另與歐盟就 Google 違法行為透過電話會議進行討論等。Yoon 委員建議競爭法主管機關間應妥善使用 waiver、電話會議、市場研究、第二代合作文件等管道來進行國際執法合作。

- (2) 考量數位經濟中網路效應等特性，傳統競爭執法工具處理數位市場獨占力量有其侷限性，各國因應方式則視法規制度、執法工具以及市場情況等而有不同。韓國競爭法除已規範獨占、不公平競爭等違法行為外，復為有效防範數位平臺市場受事業獨占力量損害競爭機制，KFTC 於 2022 年 1 月公告「平臺市場中單方行為」(Unilateral Conduct in Platform Markets) 處理原則，明定該市場之市場界定與衡量市場優勢地位等標準，並提供主要的違法行為態樣，包括平臺業者的自我偏好、妨礙多宿、搭售、最惠客戶條款等，目前刻正公開徵詢意見，希望在 2022 年完成是項處理原則。此外，KFTC 於 2021 年設立數位市場專案小組 (Digital Market Task Force) 協助個案之查處，目前已協助就 Google 濫用行動裝置 Android 作業系統市場優勢地位案，就行動裝置、智慧型電視 (smart TV)、智慧型手錶 (smart watch) 等相關市場進行界定，另針對韓國最大搜尋引擎業者不當操縱演算法等案件進行分析。
- (3) 鑑於為有效監管科技巨頭而凝聚全球高度共識仍需競爭法主管機關投入相當資源，爰 Yoon 委員認為，競爭法主管機關當

前應以 ICN 單方行為工作小組之工作成果為基礎，進一步發展與數位市場有關之競爭法規、工具與標準，並持續瞭解競爭執法與產業監管間之相互作用，或可為下一階段之有效執法尋找出可行方案。

七、「競爭法執法在競爭、消費者保護與隱私間之交錯」(Competition law enforcement at the intersection between competition, consumer protection, and privacy) 大會場次，主持人為加拿大競爭局局長 Matthew Boswell 先生，與談人為南非競爭委員會委員 Tembinkosi Bonakele 先生、美國喬治華盛頓大學教授 William E. Kovacic 先生及德國杜塞道夫大學教授 Rupprecht Podszun 先生，內容略以：

(一) 主持人 Boswell 局長首先說明，此議題為 2019 年 ICN 執委會計畫並於哥倫比亞迦太基娜 (Cartagena) ICN 年會討論後具體成形，以因應此日益重要的議題。本案除透過問卷調查向 ICN 會員徵詢經驗，並召開網路研討會邀集利害關係人、經濟學家、律師、學者與智庫等意見，據以編輯成機關考量 (agency considerations) 文件初稿，將於數月內發表。本次與談人將分享實際發生之經驗及我們可能思考的觀點：

1. Podszun 教授分享隱私與競爭交錯著名案例－德國聯邦卡特爾署處分 Facebook 案：

(1) 該署認為 Facebook 整併 Instagram 及 WhatsApp 帳號係以有別於以價格的方式，將後者的使用者帳號整併至 Facebook 據以榨取客戶數據資料，至少違反歐盟「一般資料保護法」(General Data Protection Regulation, GDPR)，且 Facebook 為具有支配地位事業，該署爰認定 Facebook 違反支配地位條款，即為歐盟運作條約 (TFEU) 第 102 條濫用市場支配地位榨取式濫用。惟是否要將數據資料規定適用於競爭法，Podszun 教授個人看法為否定，而應就個案事實加以考量。

- (2) 從市場環境而言，Facebook 顯然應就資料數據有所作為，即應瞭解限制為何？Facebook 能怎麼做？以及它做了什麼？適用的法規有那些？德國聯邦最高法院認此為榨取客戶行為，因其降低客戶在不同產品的選擇。另德國聯邦卡特爾署則認為，倘事業榨取數據資料、降低消費者於該市場的選擇且位於多邊市場，則代表開始封鎖市場上競爭對手，因事業攫取所有數據資料及獲取更多廣告的機會等。
- (3) 德國聯邦最高法院於該案另一層面，是除競爭外，大眾的基本權利（fundamental rights），認為 Facebook 為社群基本設施提供者，即對控制大眾溝通具有強力影響地位者應將基本權利納入考量，而大眾有權自行決定如何處理其數據資料。最後在如何看待數據資料與消費者保護方面，強調我們應注意事業經營與市場運作，即如何使數位市場的供需功能得以完美運作。
2. Bonakele 委員分享南非與 Facebook 有關競爭與隱私案例。案緣 Facebook 子公司 WhatsApp 蒐集使用者數據資料引起公共議題，而遭檢察官起訴之濫用支配案件，目前法院仍未宣判。該案肇因一家與 WhatsApp 有相當程度業務往來之公司，運用所獲使用者數據資料於另一名為 Govchat 的商用 app 供民眾與政府互動，民眾藉此 app 不僅可獲取社會安全、健康照護申請等各式政府聯結與資訊，亦得及時回報路面坑洞以督促政府採取作為。然而當 WhatsApp 擬將 Govchat 從商用平臺下架時卻引發爭議，除了從傳統消費者保護觀點來看 WhatsApp 蒐集屬於民眾的數據資料議題外，也引發作為公民有權與政府互動之憲法衝擊，此與德國的決定有些許相似之處。
3. Kovacic 教授首先感謝加國競爭局及該局事務官 Nigel 先生對此議題在 ICN 的貢獻，進而表示：

- (1) 世界逾半的競爭法主管機關扮演多重角色，即競爭法執法與消費者保護。具有良好運作經驗 2 機關可為代表：美國聯邦交易委員會 (FTC) 在競爭法執法、消費者保護及隱私方面、英國競爭與市場管理局 (CMA) 在競爭法執法及消費者保護方面。然並非將各項功能置於同一架構即保證運作良好，仍需自我意識 (conscious)、架構與程序等要素配合。
- (2) Kovacic 教授推崇 CMA 運用達成整合工具之一即是**市場研究 (market study)**，透過開放態度就各項問題 (成因為何、看到何種市場病徵、那種現象值得矯正及其方法等) 提供解決方案。其次為**計畫選擇機制 (project selection mechanism)**，由競爭部門同仁與消費者部門同仁合組計畫選擇委員會，此整合機制較分開團體更能達成兼容目的。再者為**公眾諮詢 (public consultation)**，透過各利益團體的角度來瞭解問題有助機關擬具切中問題的完整回應。最後為運用**跨機關合作 (cross agency collaboration)**，CMA 在 Google 隱私沙盒和解案即透過數位工作小組達成與數據資料保護機關及通訊機關的意見整合，非僅只是透過合作備忘錄 (MOU)，而是在高層承諾及工作同仁通力合作下，得以政府一體的方式來解決問題。

(二) 主持人詢及：競爭法執法面對消費者保護及隱私議題應要謹慎，或是採廣納其他議題的途徑？

1. Kovacic 教授認為應謹慎為之，當機關欲擴執掌而面臨挑戰時，應定期捫心自問「機關獨特性 (brand) 為何？」、「我們在此嘗試做什麼？」、「讓機關與眾不同的主因及考量為何？」CMA 過往採取「讓市場為消費者良好運作」的方式，但當機關工作表現獲肯定，立法當局又會提出更多功能要求，機關不免落入執掌增加而面臨挑戰更大的窘境。



2. 主持人再詢問：這是否意味不贊成把競爭、消費者保護與隱私置於同一機關？Kovacic 教授說明，競爭、消費者保護及隱私各議題執掌，無論集中單一機關或分散不同機關的方式，皆有可取之處，端賴各機關內如何成功運作。
3. Bonakele 委員表示每一法定職權應有其界限，而非無限擴張，即各機關設立皆有其目的並應依法行政。各個議題究應分或合時有爭議，但在競爭分析中應整合社會目標與公共利益，例如在南非即藉由競爭法來促進小企業發展及保障就業（脫貧），縱使因追求各方利益導致競爭程序在各議題間難以取得平衡與達到最適結果，但透過透明度與法律明確性來瞭解運作的限制，才能在尊重法律與經濟分析下兼容並蓄。
4. Podszun 教授呼應 Kovacic 教授的主張，認為我們應審視機關的獨特性、體認自我核心與專長是什麼？競爭法主管機關的專長是競爭分析，這點對消費者保護及隱私都很重要，而前開議題也都有值得學習之處，我們應檢視那些部分可融入競爭政策之中。

八、倡議工作小組（AWG）大會場次議題為「透過倡議維護有效的國際執法合作」（Enabling effective international enforcement cooperation through advocacy），主持人為菲律賓競爭委員會（PCC）委員 Johannes Benjamin Bernabe 先生，與談人為哥倫比亞工商總署代表 Andrés Barreto 先生、OECD 金融及企業事務處副處長 Antonio Gomes 先生、肯亞競爭局局長 Francis W. Kariuki 先生、希臘競爭委員會主任委員 Ioannis Lianos 先生及烏克蘭反壟斷委員會主任委員 Olha Pishchanska 女士，內容略以：

- （一）主持人首先詢問 Gomes 副處長，在 OECD 與 ICN 的競爭執法國際合作報告內，於關鍵發現中提及，許多國家嘗試在此領域提升合作時仍遭遇限制及挑戰，您是否將競爭倡議視為提升國際執法合作的工具或必要補充？併請順帶簡述該報告及未來可能執行路徑。

1. Gomes 副處長認為，全球化導致市場集中度的提升，數位化使經

濟跨境交易頻繁，皆強化國際合作重要性。在此提出 2 份報告來說明，首先是主持人提及於 2021 年 OECD 與 ICN 的報告，另一份是 OECD 於 2022 年「檢視執行 2014 OECD 國際合作建議書」。好的發現是國際合作活動廣泛且活躍，然大多數都在歐洲競爭網絡 (ECN)、北歐及紐澳等區域合作協定，在區域外則限非正式合作或交換，且常侷限於相同法律架構下始得為之，機密資訊交換僅限於使用權利拋棄聲明書 (waivers) 場合且鮮少運用例如閘道 (gateway) 的二代機制，區域外機關間的調查協助更是鳳毛麟角，原因其中之一就是**法律障礙**。

2. 回應主持人倡議角色的問題，倡議應關注政府部門、競爭法執法機關同仁及對企業的倡議 3 大族群。首先應讓政府各部門瞭解國際執法合作的需求及其利益，其次是透過 OECD 與 ICN 最佳範例，讓調查同仁瞭解需採取國際合作機制時機與設計安全簡易的法律架構，最後讓企業理解提供權利拋棄聲明書將有助調查速度與節省成本，避免資訊重複請求與一致性。
3. OECD 現在進行的工作是 OECD 競爭執法合作資料庫，已請 OECD 及 ICN 會員填寫問卷，盼能讓國際合作更加簡便，俾促進 OECD、ICN 及其他國際組織乃至機關雙邊與多邊關係都能更上層樓。

(二) 哥倫比亞工商總署 Barreto 代表分享倡議合作進行方式，該署係透過合作備忘錄 (MOU) 以非正式、彈性方式與它機關進行合作，分享資訊亦在不違反國際承諾及正當法律程序下為之，目前已與 11 個國外機關簽署 MOU，並以加入及強化與 OECD、ICN 及區域國際組織等方式來提升國際合作。次在倡議方面，哥國認為相較訴訟與處分，倡議才是形塑競爭政策以處理競爭議題與問題的最佳方式，該署與 ICN 倡議工作小組內的菲律賓及各機關同仁共同致力提升各項知識與工具，東、西方機關間的經驗交流亦使機關獲益匪淺，誠如前

場次 Kovacic 教授所言，任何進行方式皆有可取之處，只要合適運用倡議，無論在競爭、執法乃至政策層面都是極佳合作工具。

(三) 主持人表示菲國過去 6 年僅簽署 3 個 MOU，該署的 11 個 MOU 著實令人印象深刻。而肯亞身為東部與南部非洲共同市場 (COMESA) 一員，想請教如何運用該區域組織作為平臺來進行包含倡議在內的貿易談判及經濟協定，以促進國際合作執法活動？

1. 肯亞競爭局 Kariuki 局長表示，肯亞為東非共同體 (East African community, EAC) 及 COMESA 成員，此 2 區域組織分別有 40% 及 65% 的會員已有競爭法主管機關，佔高比例的 COMESA 從競爭執法帶動的貿易談判就較 EAC 順利，可預見的非洲大陸在非洲競爭論壇 (African Competition Forum) 這類非正式平臺的引領下將成立更多競爭法主管機關並調和思維，而自由貿易談判亦得據以開展。
2. 次為肯亞水泥業者以保護國內業者為由，要求該國財政部與貿易部提高水泥熟料 (clinker) 進口稅，以阻擋埃及較便宜商品進口，但在肯亞競爭局據理力爭及倡議下，進口狀況仍得以維持，也是後來肯亞建築業暢旺而水泥價格仍得持穩的主因。

(四) 希臘競爭委員會 Lianos 主任委員表示：

1. 倡議應透過較政府與企業等對象更廣泛方式為之，該會為確保競爭工作有效性與獨立性，透過建構較廣泛社會聯盟方式並致力與利害關係人互動，而消費者在此扮演重要角色。該會除與歐洲消費者協會合作外，也與塞浦路斯競爭局合辦訓練課程，更與歐洲許多競爭法主管機關同仁分享彼此與消費者協會的經驗。此外，該會也拓展不同公民領域，除了像是自由工作者的勞團集體談判 (透過代表自由工作者的勞團來及早瞭解市場情況)，該會也對中小企業、隱私權團體及倡議永續的環保團體採取相同作為。
2. 有別於美國擁有經濟學家及各領域專家的大型組織，該會為小型

競爭法主管機關，故需與研究單位及大學建立關係，此舉有助建立以證據為本的政策，該會除與雅典大學數據科學學院進行數據科學計畫，也在消保、經濟及能源各領域與各大學進行合作，Lianos 主任委員認為廣泛接觸社會各族群對競爭法主管機關至為重要。

(五) 主持人對烏克蘭反壟斷委員會 Pishchanska 主任委員在國家危急中仍與會表示感謝，並詢及如何在當前緊急時刻的政府政策中維繫競爭原則？如何確保短期的企業刺激政策而無損及長期市場運作？是否已有競爭計畫或措施來因應戰後復甦？

1. Pishchanska 主任委員表示烏國在俄羅斯的軍事行動後，基礎設施與經濟刻正崩壞，而 ICN 即是率先對俄國停權的國際組織之一，烏國對此支持表達感謝。如同近期德國政府官員所述，俄國透過轟炸烏國穀物基礎設施來降低（糧食）競爭，其手段包括封鎖港口、道路、鐵路及能源設備，以迫使烏國退出世界經濟舞臺，但烏國不會因此低頭且將贏得勝利。
2. 烏國在戰勝後將對經濟實況與國內企業重新定義，並擬具計畫重建國家與經濟，然歷史告訴我們，為達快速振興經濟目的，政府往往對獨占的形成視而不見，但日後又要為此造成的社會失衡補破網。有鑑於此，烏國政府致力於企業法規自由化以利各類公司得以度過艱困的戰爭期間，許多公司代表對此表達感謝甚至預先支付稅款，該會已獲 OECD 通知近期將在基輔設立區域辦公室及獲得來自各界的捐款等協助。惟受戰事影響，事業的現況未臻明朗，戰後計畫仍需重新評估，計畫內容從戰後的市場競爭狀況及分析外部參進障礙，到與各國競爭法主管機關的調查及資訊交換等合作項目。
3. 另烏國仍將善盡國際社群責任及履行競爭法改革義務，並於戰後期間對競爭嚴加監管，透過與 ICN 及 OECD 等國際組織之經驗

交流，目前競爭法改革已進入最後階段，而立陶宛、瑞士、美國、英國、墨西哥、波蘭、羅馬尼亞等國際夥伴後續將對烏國競爭法立法提供進一步協助，又該會亦致力於與企業及公眾建立良好關係。

4. Pishchanska 主任委員最後再次強調，深信烏國將獲勝並贏得全場掌聲。

(六) 主持人詢問 Gomes 副處長，應如何對政府機關倡議「改變國內立法以改善執法合作品質」？

1. Gomes 副處長首先呼應個人乃至 OECD 對於烏克蘭的支持，次就說服政府「改變國內立法，允許機密資訊交換或調查協助」方面，認為此係 ICN 倡議工作小組工作，但可提供若干提示。此際正值對政府倡議之正確時點，誠如在 7 大工業國 (G7) 的討論所見，各國政府關切全球化的挑戰及跨國企業積極在各國採取相同商業模式，終將濫用其支配地位或導致愈來愈多跨境卡特爾與結合案。
2. 如開場時所述，數位化讓政府聚焦在「市場集中度提升可能濫用市場力」，許多競爭法主管機關嘗試自行處理，立法即是常見解決方式，然政府欲處理此議題仍要**強化國際合作**才是有效方法，同時政府也要理解競爭法主管機關要**擁有對的工具**，合作才能有效開展，盼**開放心態** (open minds) 在其他領域的成功亦得為此問題解答，也期待 ICN 倡議工作小組工作能在此領域多加探索。
3. 最後 Gomes 副處長認為除了對政府倡議外，來自利害關係人及公民社會的支持也很重要。

(七) 主持人詢及哥國在從事雙邊與多邊談判時，需獲得來自企業、公民社會團體及學術界等所謂群聚效應(critical mass) 的利害關係人支持，請問 Barreto 代表如何對其進行倡議？前開支持除了在雙邊或多邊貿易協定層面，是否也有聚焦在競爭原則 (合作機制) 以利未來執

法？

1. 哥倫比亞工商總署 **Barreto** 代表認為，政治的介入往往讓競爭政策變調，當所謂群聚效應的利害關係人參與時，以法治觀點來形塑區域競爭政策實為不可或缺。
2. 次以南美洲的區域協定為例，此雖對南美各國有拘束力，惟各國在競爭水平的層次各異，此時回到各國與其國內的利害關係人的合作至為重要，亦即與其他政府機關合作相比，跟學術界、企業、非政府組織（NGO）等利害關係人及競爭法主管機關們合作顯得更有效率。
3. **Barreto** 代表主張採取法治觀點及整體性（holistic）方式來獲取支持並倡議競爭原則，據以打擊卡特爾與濫用支配行為。

（八）主持人表示 **Kariuki** 局長之前提及「以貿易談判為工具將競爭原則嵌入區域夥伴的國際條約中」，但以貿易談判代表所主導的貿易談判常以被動防禦（而非積極導入）的方式來看待競爭這類新議題，請問如何克服這類挑戰以作為競爭倡議上部分努力的成果？

1. **Kariuki** 局長說明成功的國際倡議係立足於可信的國家倡議，亦即當推動國際倡議合作議題時，競爭法主管機關應先在國內建立可信賴性，始能令其他政府機關信服。
2. 肯亞競爭局係採軟性執法（soft enforcement），推動解除不當法規管制障礙，該局基此而獲邀登上談判桌並得進而推動國際倡議。例如，當區域組織 **COMESA** 成立競爭委員會時，肯亞競爭局即嘗試赴該國議會說明，盼透過法規獲得部分結合的豁免權力，進而將該結合倡議至 **COMESA**。
3. **Kariuki** 局長也強調新聞媒體的重要，在遭遇影響國際合作的法規阻礙，有些機關不方便說的話就可透過新聞媒體傳達，進而聚焦來影響政策決策者。
4. 最後是各機關策略目標的調和，當貿易專家就商品與服務規則進

行談判時，該局亦將競爭政策規則帶入並由競爭法主管機關引領談判，此即該局在倡議時與各方調和的成功經驗。

(九) 主持人詢問從希臘競爭委員會觀點，競爭法主管機關在倡議方面還有那些可改善之處？

1. **Lianos** 主任委員首先表示，應建立公立的機關學術夥伴，此在國家及區域層次較有助益，至於國際層次則可透過 **ICN**。
2. 全球性的問題應有全球性的解決之道，此刻全球面臨糧食價值鏈危機，也導致各項指數屢創歷史新高，而當全球供應鏈的其中數個關鍵點遭封鎖即引發斷鍊問題，更凸顯全球依賴性及應聚焦在韌性（而非價格），永續發展亦然，這類由許多其他國家衍生出來的議題在國際層次的努力仍有所不足，應由各機關通力合作以促使學術界致力於此類議題。
3. 其次為在數位執法上運用 **AI** 新科技，雖個別機關嘗試僱用數據專家及運用專案計畫，然此僅止於個人階段，追根究柢問題不在資源不足，而是在人，我們必須說服軟體工程師們更致力於我方關切點且從國際角度（即歐洲競爭網絡或 **ICN** 而非個別機關）出發，希臘當局也曾考慮舉辦駭客馬拉松（**hackathon**）聚集電腦夥伴編碼活動來發展分析市場的競爭工具。
4. 最後，為因應未來永續發展與氣候變遷目標，企業夥伴不可或缺，希臘當局下月將在企業的協力下發展永續沙盒（**sandbox**）的實驗工具。

九、機關成效大會場次：

(一) 專題演說：主持人為德國聯邦卡特爾署 **Andreas Mundt** 先生，與談人為歐盟議會議員 **Andreas Schwab** 先生，內容略以：

1. 本場次討論為何競爭法主管機關需制定額外的競爭法規，因去年有許多國家，如德國、英國、澳洲及美國等，都以促進市場競爭為由制定若干法規。

2. Schwab 議員係參與歐盟數位市場法 (DMA) 的制定，表示 DMA 有幾個特點：

- (1) 首先 DMA 有助強化數位廣告市場的透明度，其次是數位平臺的開放市場工具，此有助於界定自我偏好行為，最後是 DMA 可廣泛的適用在數位市場。
- (2) 而在面對跨國大型數位平臺業者時，與談人認為各國競爭法主管機關角色在維護歐洲市場的開放與自由競爭，尤其是科技巨擘在公共議題以及與消費者有關之商業領域方面相當封閉，因此需要主管機關的適時介入。
- (3) 此外，與談人認為 DMA 的落實還需要其他程序法的整合，以及各國競爭法主管機關與歐盟間的合作。各國也應該強化在這方面的執法量能，畢竟歐盟無法代替各國執法。
- (4) DMA 立法的目的在使歐盟成為一個更開放的市場，使消費者有自由選擇的權力，其他國家可參考 DMA 的立法以追求經濟的自由開放。

(二) 機關成效工作小組 (AEWG) 大會場次議題為「新冠肺炎疫情如何改變機關的調查流程」(How the pandemic had changed agencies' investigative processes)，主持人為 Grimaldi Studio Legale 法律事務所顧問 Anton Dinev 先生，與談人為新加坡消費暨競爭委員會 (CCCS) 助理執行長 Shiu Meng Loke 先生、墨西哥聯邦經濟競爭委員會 (COFECE) 代理主委 Brenda Gisela Hernández 女士、瑞典競爭局 (SCA) 處長 Rikard Jermsten 先生，以及馬來西亞競爭委員會 (MyCC) 委員 Dato' Jagjit Singh 先生，內容略以：

1. 各國競爭法主管機關在疫情期間進行調查時所遇到挑戰：

- (1) 馬來西亞：Singh 委員表示，疫情期間馬國所實施的封城措施影響其調查程序，MyCC 為此制定相關指導原則，透過視訊會議及文件數位化等方式進行調查程序。



- (2) 墨西哥：Hernández 代理主委表示，COFECE 在疫情期間亦採取電子化的方式來進行調查與執法，雖有案件受到疫情暫停，然 COFECE 仍持續進行卡特爾案件的調查，如酒商及地產開發商之案件等。
  - (3) 瑞典：Jermsten 處長表示，SCA 在疫情期間如何在有限的資源下執法是重要的議題，SCA 會加強查處防疫相關案件，例如機場 PCR 檢測之聯合行為案。
  - (4) 新加坡：Loke 助理執行長表示，CCCS 很早就導入 IT 平臺及文件處理，CCCS 同仁可透過遠距及同步的方式處理案件，倘需進行面對面的調查與訪談，亦會做好防疫相關措施。
2. 各國競爭法主管機關在疫情期間如何進行突襲調查 (dawn raid)：
- (1) 新加坡：因疫情期間採取居家上班 (WFH)，故需先統合相關人員以進行調查，此外，受調查事業亦可能出現相關事證散落各處或雲端之情形，需借助 IT 專家之協助取得相關事證。
  - (2) 墨西哥：受限於疫情，致有一段期間未執行突襲調查，而為保護執法同仁，該機關亦實施相關的防疫措施。
  - (3) 瑞典：SCA 亦面臨執法人員的調配、受調查對象的事證蒐集與處理等問題。
  - (4) 馬來西亞：MyCC 在疫情期間係與其他單位合作，如反貪污機關，以協助執法工作的進行。
3. 最後，各機關在疫情期間採取之相關措施，如疫情期間之執法人力分配、以數位化或電子化與遠距方式進行案件調查處理、關注社會焦點議題，以及與其他機關間的合作等，都將在疫情後改變機關執法方式。

#### 十、結合大會場次：

- (一) 美國聯邦交易委員會 (USFTC) 主任委員 Lina M. Khan 女士進行專題演講，內容略以：

1. 美國刻正重新檢視及評估其競爭法規，此次檢視源自於美國拜登總統於 2021 年所發布之促進競爭行政命令。過去 40 年的反托拉斯執法及競爭政策所採行的理論及分析架構，並未成功讓市場維持競爭，導致高物價、低薪資、企業創業率降低、發展不均且較無民主活力等現象，拜登認為此積習係過去 40 年受到如 Robert Bork 及認同對企業友善哲學這群擁護者的錯誤引導所致，在行政命令中提出 72 項措施作為聯邦政府跨機關間的行動計畫，讓機關據以執行並運用法定職權與工具協助促進市場競爭，以及進行相關的改革。倘美國修正與改革有成，則 ICN 應能就美國轉移共識事有所回應。
2. 其中一項立即可見的改革是有關於結合調查及審查方法的調整。過去 10 幾年來，美國普遍在「市場具有自我修正性」以及「錯誤執法會比錯誤的不執法還要付出更多代價」的假設下，仰賴一些預測性的評估方法處理結合案件，但現在依據美國競爭法主管機關之執法經驗與實證研究皆顯示，這些假設在某些市場並無法適用。
3. Khan 主任委員自 2021 年就任 USFTC 主席後，即致力於檢討如何更適切地運用工具以從 2021 年大量湧進的收購案件中，偵查出有競爭疑慮的結合案；2022 年 1 月 USFTC 更與司法部 (DOJ) 共同著手重新審視結合處理原則，同時在審查結合案件時，競爭法主管機關對於過去所運用的評估方法及分析架構之有效性，亦應抱持更為謙遜的態度，並承認過去使用的方法已讓許多交易錯失被競爭法主管機關審查的機會，因而減損市場競爭，並讓市場更趨集中。
4. 2022 年 3 月 USFTC 與 DOJ 舉辦的執法高峰會所邀請到的美國國內及國際的專家學者有分享其結合審查的經驗，亦對於所遇到的挑戰進行許多討論，美國競爭法主管機關將參考這些意見持續進

行相關的改革工作。

5. 目前結合處理原則仍在研擬修正階段，但主要修正的考量及目標可簡要歸納如下：
  - (1) 考量先前結合處理原則適用在市場的某些理論已過於僵化、過時，因此此次檢視處理原則之首要目標，在於確保原則架構能明確反映當前商業實況，並因應新的事證修正相關模型與理論，讓分析工具更具動態性及完整性。
  - (2) 第 2 個目標則是確保處理原則於法制合理可行，即與先例、法制結構及法規歷史沿革一致，並尋求改善行政能力與可預測性，加強利用推定假設的方式，以避免投注稀少資源去證明高市占率的結合案為違法。美國競爭法主管機關將檢視 2010 年 HHI 及找出更多可幫助預測未來損害的因素，包含競爭效果直接證據、產業趨勢及併購模式等。
  - (3) 在研修結合處理原則的過程中，美國競爭法主管機關亦將關注數位市場、勞動市場及非水平結合等 3 大領域，讓處理原則更能考量到促使數位市場趨於傾覆的幾項特性，例如零價格市場、數據的競爭優勢及網路外部性等。此外，亦盼望處理原則可以幫助分析結合是如何不法地減損勞動市場競爭，並更新對於多角化及由生態系統所驅動之非水平結合的相關審查原則。
6. USFTC 與 DOJ 目前正在檢視上千則各界對於研修結合處理原則之評論意見，並將在之後幾個月發布處理原則之修正草案，預計 2022 年年底將對外公布最終文件。
7. 美國並非獨力改革，身為 ICN 的一份子，更應深思典範移轉的重要性，ICN 運作的目的在於建立最佳措施，關鍵問題之一在於如何確保這些最佳措施能順應潮流有所轉變，希望藉由 ICN 這個論壇匯集國際專家及執法者共同達成此目標。

(二) 結合工作小組 (MWG) 大會場次議題為「結合管制的挑戰：禁止與有效的補救措施」(Challenges in merger control: Prohibitions and effective remedies)：由英國競爭及市場管理局 (CMA) 局長 Andrea Coscelli 先生主持，日本公平交易委員會 (JFTC) 委員青木玲子 (Reiko Aoki) 女士、西班牙國家市場及競爭委員會 (CNMC) 主席 Cani Fernández 女士、巴西經濟防衛委員會 (CADE) 主席 Alexandre Cordeiro Macedo 先生、挪威競爭局 (Norwegian Competition Authority, NCA) 處長 Tina Søreide 女士進行討論，內容略以：

1. 針對近年結合管制遇到愈來愈多大型跨國結合案，結合審查的時間拉長，須檢視與分析的資料、內部文件以及須與市場參與者進行之討論皆越來越多，且面臨之訴訟亦愈趨複雜的情況下，競爭法主管機關應如何因應這些挑戰？並在有限的時間與資源下，平衡各案件所需投注之心力？

(1) 日本：青木委員表示，JFTC 結合案件的調查時間並未有顯著增加，有些案件的審查時間甚至還有減少，這可能是因為 JFTC 有藉助 IT 專業人員協助分析數據資料，並從中累積相關的技術經驗，因而可更快速地運用數據資料協助辦案。而 ICN 所提倡之國際合作，讓競爭法主管機關能在接獲結合案件之初期，即有機會與其他競爭法主管機關進行溝通，並協調矯正措施，亦有助於縮減結合審查的時間。

(2) 西班牙：Fernández 主席表示，2021 年 CNMC 收辦的結合申報案件數已創近年來的新高，並仍有持續增加的趨勢，同時結合案件進入第二階段審查的件數也跟著增加，而在同意結合的案件中，有 70% 皆有附加矯正措施，從以上數據可看出，結合審查已愈趨複雜；但 CNMC 同時考量市場占有率及營業額的結合申報門檻制度，使其有機會針對符合市場占有率門檻但營業額不高的事業結合案（例如殺手併購及數位市場之

結合案件) 進行審查, 透過國際合作, 例如與 CMA、澳洲競爭暨消費者委員會 (ACCC)、紐西蘭商業委員會 (CC) 及美國司法部 (DOJ) 之合作, 也讓 CNMC 結合審查的效率提升。

2. 結合矯正措施可分為行為性與結構性的矯正措施 2 類型, 目前國際上主流觀點認為實施結構性矯正措施會比行為性矯正措施更為適切, 在座的與談人是否認同此觀點? 實務上如何選擇要採取之矯正措施類型?

(1) 挪威: Søreide 處長認為, 一般來說, 挪威競爭局不太會單獨實施行為性的矯正措施, 作為同意結合的附加條件, 因為行為性矯正措施並無助於減少事業濫用市場力之機會或誘因。自 2004 年至 2020 年, 挪威競爭局所審查之 86 件結合案中, 有 30 件同意結案件附加矯正措施, 其中僅有少數結合案件(主要是垂直結合案) 採取行為性矯正措施, 多數案件則是採取結構性矯正措施, 但結構性矯正措施在落實上仍面臨一些困難, 例如在時限下 (通常為 6 個月內) 很難為拆分的資產找到獨立且適切的買家, 還有適合的監督人員/單位以確保結合事業有落實競爭法主管機關的要求。因此, 挪威競爭局雖然較偏好實施結構性矯正措施, 但在實務上卻並非那麼容易。

(2) 日本: 青木委員表示, 相較於行為性矯正措施, JFTC 雖然也較偏好採行結構性矯正措施, 但對於近期的 Google 與 Fitbit 結合案, JFTC 卻只有對該結合附加行為性矯正措施, 包括不得將與健康相關的特定數據提供 Google 數位廣告使用, 不得限制其他穿戴裝置接取 Android 的應用程式介面, 另 Google 自收購 Fitbit 後的 10 年內, 應每半年向 JFTC 提交報告, JFTC 亦授權一間信託機構監督 Google 是否有遵守矯正措施。此外, 有關結構性矯正措施, JFTC 亦曾同時針對 2 件涉及石油衍生物銷售的結合案, 運用結構性模型考量產品市場特性及

上下游廠商情形，模擬結合對市場的影響，以及實施矯正措施的效果，藉由管制進口量之矯正措施，達到維持市場競爭的目的。

(3) 巴西：Macedo 主席認為，巴西近年來結合案亦呈現增加的趨勢，2021 年約有 600 多件申報案件，其中有 5% 屬於複雜案件，並附加結構性或行為性的矯正措施。因行為性矯正措施具有高監督成本及難以衡量成效性等問題，CADE 亦較偏好採行結構性矯正措施，但不否認行為性矯正措施也有並存的需要。CADE 亦認同國際合作對於結合審查的重要性，倘在審查初期即能與其他競爭法主管機關交換意見，除可提升案件審查之效率外，亦可針對最後決定及矯正措施進行協調。此外，針對不適切的矯正措施，CADE 亦得基於保衛消費者以及維護市場交易秩序之立場，更改矯正措施或結合決定。

(4) 西班牙：Fernández 主席表示，CNMC 曾在 2009 年針對 2 家能源公司的結合案實施結構性矯正措施，但過了幾個月之後，能源市場有很大的轉變，使得結合事業找不到其他事業購買其所拆分的資產，這也讓 CNMC 學到一些經驗，當遇到不適合拆分或牽涉管制議題的複雜案件時，CNMC 會對結合事業採行行為性的矯正措施，近期處理的 2 家外送平臺結合案件，即是具代表性的案例；此外，CNMC 亦曾對水泥事業之結合案採行結構性搭配行為性的矯正措施。

3. 針對結合決定及矯正措施的事後評估是否有相關經驗分享？是否曾藉由事後評估發現當初同意結合之案件其實不應准予結合，或是當初的決定是否存在潛在的錯誤？

(1) 挪威：Søreide 處長認為，挪威競爭局對於結合案件之審查相當嚴謹，並符合歐盟處理原則之相關規範，對於無法採行合適矯正措施的結合案件，挪威競爭局會直接禁止事業結合；而有關針對矯正措施進行評估，近期 CNMC 有處理 1 件挪威

最大銀行收購挪威最受歡迎銀行的案件，這間被收購的銀行因為創新及提供較低價的服務，而被視為是市場中重要的挑戰者，倘這間銀行被收購，將對市場競爭造成不利的影響；挪威最大的銀行雖對此收購案有提出矯正措施，但這些矯正措施卻無法解決市場競爭減損的問題，因此挪威競爭局向其上級機關提起訴訟，但該上級機關最後卻不同意挪威競爭局之見解。

- (2) 日本：青木委員表示，相較於 CMA，JFTC 事後評估的案件並沒有那麼多，大概每 2 至 4 年才會進行評估一次，主要原因在於 JFTC 並未有那麼多的經濟專家協助評估的工作，另外 JFTC 的事後評估工作是由該機關之競爭政策研究中心負責，但進行評估之人員卻是來自於機關外部之學術人員，所以這些學術人員可以取得的資料亦十分有限；JFTC 近期有將原先的經濟分析小組調整為經濟分析辦公室，同時並增聘幾位經濟學家與數據科學家，希望未來 JFTC 可以針對矯正措施進行更多的事後評估。
  - (3) 巴西：Macedo 主席認為，相較於 CMA，CADE 進行的事後評估也沒有那麼多，大概一年會評估一次，在評估的案件中，有發現一件民用航空的收購案，雖然讓市場的參與者減少，但機票票價卻也減少 8%，機位的供給數量則增加 28%，因此，進行事後評估或許可證明市場參與者減少不盡然都會對競爭產生負面的影響。
  - (4) 西班牙：Fernández 主席表示，身為 ICN 結合工作小組的聯席主席之一，CNMC 有在 2022 年 2 月針對此議題舉辦網路會議，並請 ICN 結合工作小組成員協助填寫相關問卷。CNMC 本身有在針對結合及卡特爾案件進行事後評估，例如 2021 年在金融產業有 2 件在事業給予承諾下通過的結合案，CNMC 在准予結合的當下，即規劃好後續進行事後評估的程序。
4. CMA 在 2021 年有針對整體經濟競爭狀況提出報告，試圖找出是否有特定產業具有競爭疑慮，而須競爭法主管機關介入調查，在座與談人是否有相關經驗可供分享？

- (1) 挪威：Søreide 處長認為，挪威競爭局亦將於 2021 年 5 月 20 日之前針對食品雜貨業的高物價找出解決方案，也許挪威競爭局亦可藉此機會對整體經濟市場進行檢視，從中找出有哪些市場有競爭疑慮或是具有參進障礙。
- (2) 日本：青木委員表示，JFTC 尚未針對市場集中的改變進行研究，但在一些學術論文中可以看到相關的評估，鑑於目前市場集中度的增加並未讓事業獲利增加，因此這情形應該僅為物價議題，而非競爭議題。
- (3) 巴西：Macedo 主席認為，巴西在經濟上面臨許多壓力，而目前最主要的問題來自於天然氣與石油，巴西的交通運輸主要仰賴石油，因此石油的問題亦引發通貨膨脹，CADE 在這部分能協助的就是為此產業引入更多競爭者，以穩定原油價格，而針對其他的產業，CADE 主要是透過倡議，以增進市場競爭，同時藉由市場研究，取得市場相關數據資料，立案調查濫用優勢地位之事業。
- (4) 西班牙：Fernández 主席表示，CNMC 不僅是競爭法主管機關，同時也是能源產業主管機關，但機關目前最重要的任務仍是促進市場競爭，並關注市場（例如藥品市場、公車特許市場）中長期可能潛存的問題；CNMC 亦積極透過倡議部門找出須促進競爭的產業，對該等產業進行研究並提出建議，同時也在其他政府機關的立法階段，進行競爭倡議。

十一、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，並宣布第 22 屆 ICN 年會將於 2023 年下半年在西班牙巴塞隆納舉辦。西班牙國家市場及競爭委員會主席 Cani Fernández 女士致詞並播放影片介紹，歡迎各國代表出席西班牙 ICN 年會。

#### 肆、年會期間雙邊及場邊會談

- 一、泰國：本會代表於歡迎晚宴期間與泰國交易競爭委員會交流，就未來合辦「國際反托拉斯區域研討會」及加強交流合作交換意見。
- 二、日本：與日本公平交易委員會進行會談，並就本會撰擬數位經濟競爭



政策白皮書初稿之動機、過程及內容廣泛交換意見。

- 三、美國：與司法部反托拉斯署及聯邦交易委員會進行會談，並就美國數個關於數位平臺競爭法案、典範移轉、本會數位經濟競爭政策白皮書初稿、我國數位經濟政策及深化合作等議題廣泛交換意見。
- 四、法國：與法國競爭委員會就我國數位經濟競爭政策白皮書及供應鏈等議題交換意見。
- 五、韓國：與韓國公平交易委員會進行會談，另兩會亦就競爭法案件進行交流。
- 六、本會代表亦利用會議期間，與加拿大、澳洲、德國、匈牙利及新加坡等競爭法主管機關首長或與會代表進行交流。

## 伍、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，本次年會為新冠疫情 2 年後首次恢復以實體及視訊方式舉辦，疫情期間許多國家的競爭法主管機關首長及高階官員異動，陳副主委率團出席年會期間，除擔任分組場次與談人，亦積極與各國高階競爭法主管機關首長及官員互動，不僅提升我國於國際競爭社群的能見度，對於未來與各國競爭法主管機關的決策層級建立溝通管道，頗具意義與實益。
- 二、本屆年會除數位經濟仍為各工作小組大會場次熱門議題外，陳副主委於「單方行為中的緊急工具」分組場次擔任與談人所討論之暫時措施（interim measures），亦為六月下旬所舉行之 OECD 競爭委員會會議（WP3）議題之一，顯見未來此仍將為發展議題，值得持續保持關注，以作為本會未來參考。
- 三、建議未來除本會積極參與 ICN 相關會議，在年會主辦單位的許可下，亦可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。