

出國報告（出國類別：開會）

出席「國際競爭網路(ICN)第 10 屆單  
方行為研討會」

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：吳佳蓁 專員

張志弘 專員

派赴國家：日本

出國期間：112 年 3 月 6 日至 3 月 9 日

報告日期：112 年 3 月 29 日

## 摘要

本報告概述本會派員參與日本公正取引委員會(Japan Fair Trade Commission)在日本東京舉辦之 2023 年國際競爭網路(ICN)單方行為研討會相關情形，並擇要重要場次出席與會專家學者等報告、分組討論議題及本會代表擔任與談人之與談重點，最後提出參與本次會議之心得及建議。

## 目錄

壹、	會議目的.....	1
貳、	會議簡介.....	1
參、	會議過程：全體會議(plenary).....	1
肆、	會議過程：分組討論.....	10
伍、	心得與建議.....	14
附錄：	2023 年 ICN 單方行為研討會議程.....	15

## 壹、會議目的

本次會議由國際競爭網絡(International Competition Network, ICN)「單方行為工作小組(Unilateral Conduct Working Group)」及日本公正取引委員會舉辦，研討會為期 2 天，自 112 年 3 月 7 日至 3 月 8 日，主題為「當前單方行為領域競爭政策與執法之發展以及挑戰」(Developments and Challenges of Competition Policy and Enforcement in the Current Unilateral Conduct Area)，以全體會議(plenary)及分組討論(breakout session)方式，就近期競爭政策措施、執法實務、立法發展以及挑戰進行研討。本次會議採實體與視訊混合方式辦理，全體會議另有提供現場網路直播。

## 貳、會議簡介

- 一、 會議名稱：2023 年國際競爭網絡(ICN)單方行為研討會。
- 二、 主題：「當前單方行為領域競爭政策與執法之發展以及挑戰」。
- 三、 主辦單位：日本公正取引委員會(Japan Fair Trade Commission)、ICN「單方行為工作小組」。
- 四、 會議時間：2023 年 3 月 7 日至 8 日，共 2 天。
- 五、 會議地點：日本東京。
- 六、 與會者：百餘位競爭法主管機關官員及其他非政府部門人士與會。
- 七、 進行方式：會議採用全體會議及分組討論方式交錯進行，與會成員全部參加的全體會議計 5 場，另有 9 場分組討論，共分 3 個時段進行，每時段同時有 3 場分組討論於不同場地進行，與會人員可自由選擇欲參加的分組場次，本會出席人員參與第 3 場次、第 4 場次及第 9 場次。
- 八、 本會向來積極參與國際組織相關活動，歷年皆與會並爭取擔任場次會議報告人，本次會議由本會服務業競爭處專員吳佳蓁及資訊及經濟分析室專員張志弘分別擔任分組討論第 3 場次及第 9 場次報告之與談人，分享我國執法經驗，與其他競爭主管機關及非政府人士(Non-Governmental Advisors, NGAs)交換意見。

## 參、會議過程：全體會議(plenary)

全體會議計有 5 場，各場重點內容摘要如下：

- 一、 第 1 場全體會議「單方行為工作小組專案報告—數位市場中具有支配/實

質市場力量之單方行為的損害理論分析以及矯正措施設計(UCWG Project Report - the Analysis of Theories of Harm and Design of Remedies Concerning Unilateral Conduct with Dominance/Substantial Market Power in Digital Markets)」：

- (一) 本場次主持人為日本公正取引委員會(Japan Fair Trade Commission)的專員 Reiko Aoki、與談人分別為義大利競爭管理局(Italian Competition Authority)首席經濟學家團隊高級經濟學家 Chiara Bonassi、西班牙(Spain) Garrigues 律師事務所合夥人及歐洲學院教授 Alfonso Lamadrid 及瑞典愛立信公司(Ericsson, Sweden)競爭法主管 Dina Kallay。全場聚焦於市場力量之單方行為的損害理論分析以及矯正措施設計。
- (二) 日本公正取引委員會委員 Reiko Aoki 首先介紹近年單方行為領域內出現並討論各種競爭問題，其中尤其以數位平臺的單方行為需要更多的討論，因此 ICN 單方行為工作小組於 2020 年發布一份針對數位平臺單方行為的報告，該報告收集 ICN 成員的專業知識，重點關注於數位平臺單方行為對競爭的損害及相關補救措施，以及各國所面臨的挑戰及應變措施。
- (三) 義大利競爭管理局首席經濟學家團隊高級經濟學家 Chiara Bonassi 分享義大利競爭管理局處理相關數位平臺之案例，其認為處理類似案件時需充分掌握相關的理論模型，並適時地請涉案事業補充相關事證，但她也認為除數位平臺的單方行為議題外，創新議題也相當重要，因創新係數位平臺之業務核心，可產生新的產品服務，創造新的市場，但假如既有數位平臺事業以主導地位不當阻擾其他競爭對手之創新行為，將對市場競爭造成損害，相關之行為如既有數位平臺事業藉先行之創新投資，設定市場規則，阻擾其他競爭對手之創新行為。但識別這種行為又具一定之複雜性，因為創新的本質係事業自行承擔的高風險行為，因此既有數位平臺事業的創新投資尚難認定為阻礙競爭。
- (四) 西班牙 Garrigues 律師事務所合夥人及歐洲學院 Alfonso Lamadri 教授認為傷害理論及補救措施都需要與對競爭造成之損害相匹配，因此需先確認競爭損害的類型，惟關注重點係為競爭法主管機關該如何判斷競爭損

害?倘市場中具主導地位之數位平臺的行為就該嚴格檢視，則似乎有太過嚴格以至於阻礙市場競爭之問題，故 Alfonso Lamadri 教授認為主管機關應更細緻的判斷競爭損害，不能只單就事業規模大小就斷定競爭損害之嚴重性。此外其也認為各國主管機關應對相關數位平臺競爭損害行為要有一致之判斷標準，以避免監管碎片化之問題。

(五) 瑞典愛立信公司(Ericsson, Sweden)競爭法主管 Dina Kallay 提及數位平臺相關市場最常見的兩種損害行為係最惠成員待遇(most favored nation)及自我偏好(self-preference)，其希望 ICN 可加強對此二種行為之研究。

二、第 2 場全體會議「單方行為領域近期競爭政策措施、立法發展以及未來挑戰 (Recent competition policy initiatives, legislative developments and challenges ahead in the unilateral conduct area)」：

(一) 本場次主持人為美國司法部(U.S. Department of Justice)的組長 Daniel S. Guarnera、與談人分別澳大利亞競爭及消費者委員會 (Australian Competition and Consumer Commission)數位平臺處執行主任 Anna Barker、歐盟執委會(European Commission)官員 Vera Pozzato、日本公正取引委員會(Japan Fair Trade Commission) 數位市場政策規劃及研究辦公室主任 Ryota Inaba、英國競爭及市場管理局(Competition and Markets Authority, U.K.)數位市場部主任 Chris Jenkins、尚比亞消費者保護委員會(Consumer Protection Commission, Zambia)資深調查員 Joseph Mutale，全場聚焦於單方行為領域近期競爭政策措施、立法發展以及未來挑戰。

(二) 澳大利亞競爭及消費者委員會數位平臺處主任 Anna Barker 指出澳洲於 2019 年完成數位平臺調查報告，並依據該研究報告與該國財政部合作開發一個新的數位平臺模型，研究數位平臺服務相關的競爭問題，其認為具主導地位之數位平臺事業具有明顯的市場支配力量，使他們可以擴大及鞏固市場地位，故其呼籲各國應該進行合作以共同監管於國際間具市場支配地位之數位平臺事業。

(三) 日本公正取引委員會數位市場政策規劃及研究辦公室主任 Ryota Inaba

指出日本可能在未來引入事前監管措施，並配合積極執法及競爭倡議，處理數位市場中的競爭問題，其認為競爭倡議仍是解決數位市場競爭問題的重要工具，具體策略係由公正取引委員會首先提出政策建議，並由其它機關基於此建議的原則下就各自的主管法規進行補充。目前公正取引委員會已提出「提高數位平臺透明度及公平性法案」(Act on Improving Transparency and Fairness of Digital Platforms)以補充原本「競爭法」於數位平臺市場執法之不足。

(四) 英國競爭及市場管理局數位市場部主任 **Chris Jenkins** 指出雖然具主導地位之數位平臺事業提供創新服務及經濟福利予消費者，但主管機關仍須關注其對競爭的損害，如於數位廣告市場之平臺事業，因握有數據資料，故可獲得龐大的超額利潤，且透過分析數據資料阻礙其它競爭事業的創新行為。其認為在數位市場中，行為通常係相互關聯，並且在特定平臺中存在特定之行為模式，因此很難透過傳統工具解決這些類型的行為，是以很難制訂有效的補救措施，但其認為此種情形或許可透過監督特定的數位平臺事業，對其進行事前管制並要求必須通報其所有的結合行為措施而加以改善。

(五) 歐盟執委會官員 **Vera Pozzato** 指出競爭法主管機關介入市場的原因應係保護競爭而非保護競爭者，而歐盟執委會以基於效果及實際影響的方式判斷違反競爭法的行為並進行干預，向具有主導地位之平臺事業施加壓力，以期改善市場競爭情形。一般而言，具有主導地位之平臺事業為鞏固自身的市場地位，會非常積極地識別可能對他們構成威脅的小型事業，以結合或阻礙其進入市場之方式遂行其目的。但若要對此類型行為進行干預，首先必須要證明此類小型事業係為其競爭對手，但若以有效競爭者測試方法驗證，由於小型事業通常較難與具有主導地位的平臺事業進行競爭，因此有效競爭者測試方法在歐盟之案例中常受到法院的挑戰，甚至構成敗訴的理由，是以未來建議可以採用別種方式，證明小型事業係確實為其競爭對手。另外關於數位市場法方面，該法案於 2023 年開始正式生效，該法案定義守門人(gatekeeper) 為具有非常高經濟實力之數位平臺，其兩側連接許多用戶，導致守門人可利用擁有的優勢(主

要基於數據)橫跨多個市場，此外守門人也可能為非常大的生態系統，使其他事業難以進行競爭。該法案規定倘數位平臺被認定為守門人，渠即有義務提供相關訊息予主管機關以進行相關調查。

(六) 尚比亞消費者保護委員會資深調查員 Joseph Mutale 指出自競爭方面之角度解讀，法院之部分判決可能會阻礙具市場主導地位的事業進行創新，對消費者福利及市場競爭狀態帶來重大的影響，為避免這種情形，該國消費者保護委員會刻正積極向事業宣導競爭法之法遵概念。

三、第 3 場全體會議「有效執法—快速干預單方行為案件之必要性：程式工具以及競爭法主管機關面臨之現有挑戰(Effective enforcement—The need for swift intervention in unilateral conduct cases: procedural tools and existing challenges for competition agencies—)」：

(一) 本場次主持人為西班牙國家市場及競爭委員會(National Markets and Competition Commission, 簡稱 CNMC)競爭處處長 Marisa Tierno Centella，與談人包括美國司法部(DOJ)反托拉斯部門資深官員 Sally Hubbard、法國競爭管理局調查部門主管 Lauriane Lépine、哥倫比亞產業及商務管理部首席經濟學家 Ginette Lozano、埃及競爭管理局競爭政策及競爭中立部門主管 Marina Iskander 等人。本場次討論聚焦於各競爭主管機關對於單方行為之規範與行為類型、程式工具與矯正措施(詳表 1)，及使用這些工具的經驗分享。

表 1 比較表

機關	西班牙 國家市場及競爭委員會	法國 競爭管理局	美國 司法部	哥倫比亞 產業及商務管理部	埃及 競爭管理局
單方行為 類型	<ul style="list-style-type: none"> <li>濫用支配地位：Article 2 LDC 及 102 TFEU</li> <li>損害競爭之不公平行為：Article 3 LDC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>濫用支配地位：Article 420-2 CC and 102 TFEU</li> <li>濫用經濟依賴性 (economic dependence)：Article 420-2 CC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>獨占及意圖獨占 (Monopolization and attempted monopolization)：Sherman Act Section 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>濫用支配地位：Article 50 Decree 2153/1992</li> <li>超額定價：Article 1 Law 155/1959</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>濫用支配地位：Article 8 ECL</li> </ul>
程式工具 (procedura)	<ul style="list-style-type: none"> <li>臨時措施 (Interim)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>臨時措施</li> <li>和解</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>和解【少用】</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>行政決定(罰鍰)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>臨時措施</li> <li>行政決定(含)</li> </ul>

機關	西班牙 國家市場及競爭委員會	法國 競爭管理局	美國 司法部	哥倫比亞 產業及商務管理 部	埃及 競爭管理局
litigation tools)	measures)【少用】 • 尚無和解機制 (settlements) )【草案階段】	• 禁制令 (Injunctions)	• 刑事執行 (Criminal enforcement)	• 臨時措施【少用】	和解) • 移交檢調機關起訴 (Referral to public prosecution)
承諾 (commitment)	承諾並執行監督	承諾 是否遵守承諾 檢視並監督	承諾作為和解的一部分【少用】	In order to file the administrative procedure and monitoring	• 停止違法行為
矯正措施 (remedies)	• 對自然人或公司處以罰鍰 • 政府採購禁令 • 行為面矯正並監督執行	• 對公司處以罰鍰	• 結構面矯正【偏好於此】 • 對自然人處罰 (Individual sanctions) • 罰款、損害賠償、行為面矯正措施、監禁或任何被認為適當的救濟	• 對自然人或公司處以罰鍰 • 監督矯正措施執行 • 行政處分(結構面或行為面)	• 停止違法行為之處分 • 和解 • 為公司處理罰鍰

資料來源：翻譯自會議主持人現場投影之簡報

(二) 西班牙國家市場及競爭委員會競爭處處長 Marisa Tierno Centella 說明西班牙近年有逐漸增加單方行為案件執法之趨勢，2022 年處分案件數為 5 件，等同過去 6 年間(2016-2021 年)的總處分案件數量，案件涉及的行為包括忠誠折扣、自我偏好、獨家交易等排他性行為。而對於事業單方行為則以行為面矯正為主，該機關另設有監督單位負責監督事業所提之承諾執行情形。

(三) 美國司法部反托拉斯部門資深官員 Sally Hubbard 指出，司法部自 2022 年開始展開新的競爭法專案—「前瞻性掃描專案」(horizon scanning project)，以協助執法者瞭解數位市場的獨占事業正在使用哪些工具維持其市場地位。美國競爭法主管機關已注意到數位市場之守門人 (gatekeeper) 可能握有壟斷市場的機會，守門人可能利用不同策略、工具及商業模式來控制數據，排除各產業中較小型參與者之市場競爭。另其也提醒結合管制對於防範單方行為的重要性，該機關近期以「前瞻性掃描專案」，加強結合審查之強度並起訴多起結合案件，強調單方行為執法必須自強化結合審查開始，以防止事業企圖透過結合以強化現有之市

場力量或增加市場參進障礙。

(四) 法國競爭管理局調查部門主管 Lauriane Lépine 表示臨時措施(interim measures)機制主要作為案件調查過程中輔助工具，且必須符合以下條件：  
：(1)該行為有可能構成(likely to constitute)違反 Article 420-1(反競爭協議)或 420-2(濫用市場支配地位)；(2)該行為對於經濟、產業或檢舉人產生立即且嚴重的傷害(immediate and serious harm)。臨時措施可能包括暫時停止行為(the suspension of the reported practice)、或以禁制令要求回復原狀(injunction to the parties to revert to the previous state)，並須符合比例原則。

四、第 4 場全體會議「與其他政府機關單位(例如隱私保護、消費者保護)於單方行為領域之合作與協調 Cooperation and coordination with other policy authorities in the unilateral conduct sphere (e.g. Data Protection authorities, Consumer Protection authorities)」：

(一) 本場次主持人為義大利競爭局國際及歐洲事務處資深官員 Michele Pacillo，與談人包括澳洲競爭與消費者委員會(ACCC)數位平臺部門副處長 Bettina Forde、美國聯邦交易委員會(FTC)國際事務顧問 Paul O'Brien、日本池田&染穀法律事務所合夥人池田毅等人。本場次會議聚焦於競爭法與隱私保護間之互補及衝突領域。

(二) 澳洲 ACCC 數位平臺部門副處長 Bettina Forde 表示 2019 年發布之數位平臺調查報告中即有提出改善澳洲隱私制度的建議，此為競爭主管機關與隱私保護機關互補合作的證明，並指出兩者其實也存有潛在衝突之處，必須權衡取捨，審慎管理以實現這些取捨。

(三) 美國 FTC 國際事務顧問 Paul O'Brien 表示已經看到更多與隱私問題有關的反托拉斯執法，數據及數位市場的出現也為競爭及隱私保護主管機關間奠定合作的基礎。以 FTC 近期執法行動為例，首先是 FTC 起訴 Facebook 收購 WhatsApp 案，該案重點在於 Facebook 透過收購 WhatsApp 將可排除隱私友善型的競爭對手，此種排他行為可使 Facebook 能夠免於市場對於隱私保護之競爭，而提供更劣質的隱私保護服務品質。其次是 Amazon 收購醫療保健服務商 One Medical 案，Amazon 及 One

Medical 均已發表聲明，表明他們不會在未經消費者同意的情況下為求廣告營利而分享個人健康數據，FTC 雖未於結合審查等待期間結束前挑戰本案，但 FTC 已於 2023 年 3 月上旬致函 Amazon，提醒其有義務保護敏感的健康數據，此種競爭主管機關同時支援隱私保護及消費者保護的執法方式，有助於不同機關間之合作。不過競爭法與隱私保護也可能相互衝突，促進競爭帶來的好處可能將以犧牲隱私保護為代價，過於嚴厲的隱私保護措施也可能喪失數據訪問的好處，因此競爭法執法過程也應該與隱私保護主管機關保持良好溝通與討論。競爭法及隱私保護最適當的合作領域應當將隱私及數據保護視為競爭的重要非價格參數，倘市場缺乏競爭將加劇隱私保護方面的失靈問題，則競爭法執法機關將採取行動。

(四) 日本池田&染穀法律事務所合夥人池田毅指出，2019 年 8 月日本發布「數位平臺業者與提供個人資料之消費者間相對優勢地位濫用指導原則」並對外徵詢意見，於同年 12 月公佈。該指引係受德國 Facebook 案之影響，就數位平臺與提供自身數據以換取優質服務之消費者間之行為，是否可能構成濫用相對優勢地位等提出探討。指引中指出可能構成濫用行為分為個人資料之不正當取得及不正當利用，包括未向消費者說明使用目的而蒐集或利用個人資料、超過達到使用目的所必需的範圍而蒐集個人資料、未採取必要且適當的保護並安全管理個人資料等。然而，指引內容與個人資料保護法規範重疊，不僅受到質疑是否有訂定的必要，也被認為執法上相當具挑戰性，故須證明數位平臺對每個消費者都具有優越的議價能力，惟目前為止日本仍未有相關之適用案例。

五、第 5 場全體會議「競爭執法者的當前與未來議題(Current and future issues for competition enforcers)」：

(一) 主持人為西班牙競爭局理事會成員 María Pilar Canedo，與談人包括印度競爭委員會經濟學顧問 Bidyadhar Majhi、墨西哥聯邦經濟競爭委員會調查局局長 José Manuel Haro、葡萄牙競爭管理局委員會成員 Maria João Melícias 等人，討論主題包括近期數位市場競爭個案及其適用之損害理論分享。

- (二) 印度競爭委員會(CCI)經濟學顧問 Bidyadhar Majhi 分享近期 CCI 調查餐飲外送平臺 Swiggy 及 Zomato 是否涉及不當向餐廳合作夥伴施加垂直交易限制一案的執法觀點，對於此 2 家外送平臺遭指控不當將送餐服務及餐飲線上訂購服務網綁提供，未給予餐廳合作夥伴分別單獨使用的選擇一事，CCI 認為並不會產生市場競爭疑慮，因此捆綁銷售服務係考量效率，當外送平臺得以要求特定餐飲外送公司將客戶所訂購的餐飲確實送達客戶手中時，有助送餐流程的標準化並維護平臺商譽，同時讓消費者享受優質的服務品質，故 CCI 認為將送餐服務與訂餐服務捆綁提供並不違反競爭法。
- (三) 葡萄牙競爭管理委員會成員 Maria João Melícias 簡要分享其對 Google 涉及廣告技術價值鏈上的濫用行為的調查。據該國競爭管理局初步調查，Google 在葡萄牙的發布商廣告伺服器市場及供應方平臺市場具有主導地位，並發現 Google 在數位廣告供應鏈存有自我偏好(self-preference)的證據，包括所謂的「last-look」優勢，讓 Google 賦予在自己出價之前即獲得競標資訊的特權，結果將可以使其在每次出價中都略高於競爭對手的出價以贏得廣告版位，且 Google 得以依據廣告拍賣市場的競爭強度善加利用「last-look」之優勢—Google 可以採取雙重策略，當廣告拍賣市場較為競爭的情形下，Google 可僅以比競爭對手高出報價十分之一的價格參與競標，反之，在市場競爭較缺乏的市場中，Google 能夠透過提高價格以獲取較高的利潤。這些作為將使其他供應方之數位平臺競爭者處於競爭劣勢，降低競爭者贏得廣告版位的能力，是以 Google 將阻礙廣告技術供應鏈中的有效競爭。而後歐盟執委會也對 Google 相同之行為展開調查，故葡萄牙競爭局在 2022 年 9 月即停止此案調查，並將相關事證轉交由歐盟執委會處理。
- (四) 墨西哥聯邦經濟競爭委員會調查局局長 José Manuel Haro 表示墨西哥目前正在進行 3 項與數位市場有關調查，其中 2 項屬單方行為案件調查，分別涉及數位廣告市場、行動應用程式與支付系統，1 項則為電子商務市場中有關市場競爭障礙調查，此為墨西哥獨有，類似英國競爭暨市場管理局(Competition and Markets Authority, CMA)市場調查的權力。

(五) 最後葡萄牙競爭管理局委員會成員 **Maria João Melícias** 補充表示，由於電子商務的發展大幅降低消費者的搜尋成本，網路價格的透明度也讓事業更加容易相互監督，例如可以幫助供應商監督下游零售商 **RPM** 的執行，但競爭執法者同樣也可使用相同工具偵測反競爭行為，如透過網路爬蟲以自動化方式從不同網路商店平臺、比價網站爬取網路價格數據資料後，應用篩選技術發現是否具有價格一致的情形，並比對當局所收到的檢舉內容，從而分析是否值得進一步採取行動。迄今為止，葡萄牙競爭局已藉此工具的應用展開 2 次調查，其中 1 項經和解而結束調查。

#### 肆、會議過程：分組討論

分組討論計有 9 場，分 3 時段辦理，每一時段各有 3 場次同時於不同會議廳舉行，與會人員可自由選擇參加的場地，本次本會出席人員參與第 3 場次、第 4 場次及第 9 場次，重要會議內容摘述如下：

一、第 3 場分組討論場次「數位市場之近期案例：如何評估支配地位？(Recent cases in digital markets: how was dominance assessed?)」：

(一) 本場次的主持人為歐盟執委會競爭總署(Case Handler Officer, Antitrust case support and policy, DG Competition, European Commission)官員 **Vera Pozzato**，與談人分別為加拿大競爭局重大案件及戰略政策顧問(Major Case Director and Strategic Policy Advisor, Canadian Competition) **Daniel Jensen**、德國聯邦競爭局(Bundeskartellamt, Germany)官員 **Steffen Häfele**、高通公司法律副總裁(Chief Antitrust Compliance Officer, Qualcomm VP Legal) **Álvaro Ramos**、本會吳佳蓁專員，全場聚焦討論如何評估數位市場近期案例之事業支配地位。

(二) 主持人為歐盟執委會競爭總署 **Vera Pozzato** 首先指出數位市場有不同的面相，可以是操作系統、應用程式及其延伸系統、搜尋引擎、社交網絡、電子商務平臺、線上廣告等。數位市場的特性使得確認數位平臺事業支配地位，對所有主管機關來說都具有相當的挑戰性。

(三) 加拿大：加拿大競爭局重大案件及戰略政策顧問 **Jensen** 首先介紹該國具有專門裁決競爭議題之競爭法庭，因此當涉及濫用支配地位及大多數其他非刑事議題時，該國競爭局皆會向競爭法庭提出申請。本次分享之

案例係與加拿大的房地產行業有關，涉案事業為經營房地產買賣之數位平臺，其主要業務為搓合買賣雙方達成交易，掌握大量房地產銷售的數據，其中有些數據具有非常獨特的價值(如產品上、下架原因)，而其違法行為係阻止違反其規定之平臺會員使用平臺資料進行分析，例如不許介接其數據資料進行地理圖資分析。**Jensen** 認為該平臺係為守門人，掌握關鍵之投入資源(房地產銷售數據)，以此控制市場競爭，此點係為該平臺所擁有的支配地位。

(四) 德國聯邦競爭局 **Steffen Häfele** 指出，在討論數位平臺事業之支配地位時，首先須自不同數位平臺事業之特性出發，以確認市場的範圍，之後再討論其營收模式。**Steffen Häfele** 認為數位平臺(尤其是社交網絡)通常透過盡可能蒐集客戶資料，再轉化成個人化廣告，甚至其將出售予商業客戶以獲得營收，此看似對消費者免費之營收模式，使得傳統的傷害理論難以適用，而且德國的上級法院也拒絕受理沒有直接支付金錢之相關市場，是以 **Steffen Häfele** 認為應該要以修法改變這種情況，如將數據也視為營收之一，如此方可以更完整的討論數位平臺之市場支配地位。

(五) 高通公司法律副總裁 **Álvaro Ramos** 指出在涉及數位平臺的案件中，主管機關通常的傾向是過於狹窄的界定市場範圍，使得數位平臺事業通常有過高的市場占有率，並由此推斷其具有市場支配地位，此使得之後法院之攻防有利於主管機關，但 **Álvaro Ramo** 認為，在過特定相關市場被認定具有支配力量之數位平臺事業，並不代表渠不與其他相關市場之數位平臺事業進行競爭，如 android 系統並非不與 iOS 系統進行競爭，而係其中涉及使用者忠誠度、設備限制等其他問題，使得 android 系統無法直接與 iOS 系統進行競爭，故在討論數位平臺事業之市場支配地位時，仍要廣泛考量其他因素。

(六) 本會代表表示在傳統競爭分析架構下，市場占有率的高低通常即能反映事業控制價格及排除市場競爭之能力，但在數位市場中，平臺網路效應及雙邊市場之特性所形成的參進障礙，逐漸成為判斷事業市場地位的關鍵因素。並以本會 2021 年處分餐飲外送平臺 foodpanda 以不正當方式限制合作餐廳一案為例，說明本會對於 foodpanda 市場力量之衡量，除

外送平臺兩端(消費者端及餐廳端)市場占有率指標外，並加以審酌網路效應所帶來的市場參進障礙。

二、第 4 場分組討論場次「單方行為市場研究之方法、經驗與挑戰(Methods, experience, and challenges of market studies on unilateral conduct)」：

(一) 本場次主持人為西班牙競爭局能源產業部門主管 Sergio Sinovas，與談人分別為日本公正取引委員會數位市場政策規劃及研究辦公室副主任 (Deputy Director, Office of Policy Planning and Research for Digital Markets, Japan Fair Trade Commission) Satoshi Yoshida、墨西哥聯邦競爭經濟委員會監管市場 (Markets, Federal Economic Competition Commission, Mexico) 官員 Juan Francisco Valerio、臺灣國際通商法律事務所合夥律師 (Partner, Baker McKenzie Taipei, Taiwan) 余若凡，全場聚焦於單方行為市場研究之方法、經驗與挑戰。

(二) 主持人為西班牙競爭局能源產業部門主管 Sergio Sinovas 首先指出西班牙競爭局針對許多的產業如城際公共汽車客運服務、製藥市場等進行研究，以合理的定義市場範圍並尋找是否有潛在的違法行為。

(三) 墨西哥聯邦競爭經濟委員會(下稱墨西哥競爭局)監管市場官員 Juan Francisco Valerio 指出墨西哥競爭局內部聘有專門之經濟分析人員，並在交通、金融等市場進行市場研究，以提供可能之調查線索及方向。另外也設有市場情報部，根據經濟分析人員所做出的市場研究報告，進一步針對市場，如某些特定的行為，做更深入的探討。

(四) 日本公正取引委員會數位市場政策規劃及研究辦公室副主任 Satoshi Yoshida 指出日本於 2021 年發布數位廣告市場研究報告，其中揭示各種類型的數位廣告代理的商業模式，及數位平臺所扮演的關鍵角色，並探討該市場可能出現的損害競爭行為。另外也發布關於雲端服務市場的研究報告，重點關注於市場高速的成長及集中度。相關研究報告可用來補充競爭法之執法，及未來制定新法規的基礎。

(五) 臺灣國際通商法律事務所合夥律師余若凡則自被調查事業角度提出對市場研究之觀點，指出本會近年對數位市場展開積極之市場研究之目的係為瞭解市場而非正式調查，故無法強制被調查事業提供資料。其認為

本會於市場研究時，應符合正當之作業程序，並詳細說明問卷內容之目的、抽樣方法及題目間之邏輯性，確保取得之資料不會外洩，最後將不涉及機密之市場研究成果，分享予被調查事業。

三、第 9 場分組討論場次「單方行為調查案件之經濟分析(Economic analysis in unilateral conduct investigations)」：

(一) 本場次主持人為西班牙競爭局能源產業部門主管 Sergio Sinovas，與談人包括歐盟執委會經濟分析部門主管 Hans Zenger、日本公正取引委員會(JFTC)經濟分析辦公室副主任 Shintaro Ueda、及本會資訊及經濟分析室專員張志弘等。主持人以問答方式逐一和與談人進行對話，討論內容包括經濟學家在競爭主管機關中扮演的角色，以及競爭主管機關使用經濟分析工具的經驗與挑戰。

(二) 日本公正取引委員會(JFTC)經濟分析辦公室副主任 Shintaro Ueda 表示，在 2016 年之前日本公正取引委員會主要將經濟分析工具用於結合案件，截至目前為止應用經濟分析的單方行為案件只有少數個案，且多以質性分析為主，以經濟角度解釋單方行為對競爭所產生限制競爭影響。其認為最大的挑戰在於如何以易懂之方式向不具經濟學背景之受眾進行解釋；此外，如何與調查部門建立良好的關係，並且向其說明經濟分析之好處及限制，也係需加強之目標。並以 Amazon 濫用相對優勢地位向平臺供貨商收取額外費用一案說明首件將量化分析應用於矯正措施的個案。在該案中，日本 Amazon 未與平臺上供貨商事先協商，即減少原本應支付給供貨商的金額，並要求供貨商另外付費作為投資 Amazon 系統營運的資金，但 JFTC 認為該收費金額可能過高不合理。本案調查過程中，日本 Amazon 向該會提交其經濟分析說明收費的依據，該會之經濟學家也以同樣的數據資料進行分析，最後 Amazon 向 JFTC 提出承諾將退還供貨商一定比例的金額。

(三) 歐盟執委會代表指出，經濟學家在濫用支配地位案件中主要做的兩件事，一是幫助發展損害理論，另一則是提供支援該損害理論的證據，例如什麼類型的行為會產生競爭疑慮、又應該要以什麼樣的證據支持，並指出經濟證據的需求程度也取決於該單方行為限制的強度。此外，經濟學

家也可研究單方行為對市場競爭效果的影響，例如試圖在一份複雜的契約中找出市場上的哪一部分實際上被此契約所限制，觀察封鎖效果 (foreclosure) 將會如何影響創新，例如當行業屬性創新週期較短之時，封鎖效果將對一家事業的創新能力產生巨大影響。另外分享歐盟執委會在法院中使用「同等效率競爭者測試」(as-efficient competitor test) 的經驗，由於法院對於「同等效率競爭者測試」的標準要求相當高，因此除經濟分析，也需要法律層面證據的支持，例如以內部資料佐證事業從事單方行為的誘因。

(四) 本會代表首先說明經濟分析的主要挑戰包括如何運用合理的經濟模型，以及數據資料的取得。在數據資料充足的情形下，本會將可使用迴歸方程式估算事業的需求彈性值，以此評估事業的市場力量，或以自然實驗的方式，比較相關事業在不同地理市場面臨不同競爭對手所呈現的訂價差異，當不同地理市場之訂價差異越小(即代表事業不論面臨何種競爭對手都不會影響其定價)，事業越具有濫用市場力量之能力。另分享本會調查嬰兒奶粉調漲價格案中，如何利用經濟模型分析供應商之調價幅度合理性的經驗，該案中本會以獨占廠商訂價模型為基礎，估算案關供應商嬰兒奶粉產品於進口原料價格調漲(供給面衝擊)前及調漲後的 2 個均衡價格，據此估算無謂損失的變化程度，以判斷是否有超額漲價的情形，分析結果是無謂損失僅增加不到 5%，故從經濟證據的角度來看，事業並無濫用市場支配力。本會代表並進一步說明由於直接比較均衡價格與實際價格意味著競爭法主管機關已認定合理的價格水準，這可能有政府過度干預市場機制的疑慮，相較之下，以無謂損失變化率來解釋濫用市場力量對社會福利的影響，不涉及價格如何訂定，而是評估整體社會福利的變化程度。

## 伍、心得與建議

一、本次 ICN 研討會詳細的將單方行為再更細緻的分為損害理論分析以及矯正措施設計、近期競爭政策措施、立法發展以及未來挑戰等 14 個子題探討，充分包含單方行為的各個面向，並且於每個子題都邀請適當的與談人進行深入的交流探討，提供參與者非常充分的學習養分，其中於「單方行

為調查案件之經濟分析」場次中，藉由分析與談者的談話重點，可歸納出經濟分析在競爭法案件之功能係提供相關證據，藉由建立不同證據的關聯性，形成一套完整的邏輯論述以支持案件調查，並應該儘量以科學方法來分析案件，最後以淺顯易懂為目標，向不熟悉經濟學的人解釋經濟、統計及數據分析的概念，以利未來法院的攻防。

- 二、為使 ICN 研討會進行順利，各場次的主持人依據討論主題及主題聚焦程度，除請與談人臚列談話重點，亦有較積極之主持人會和與談人進行會前線上會議討論、甚至演練。建議爾後本會出國人員主動於會議前以電子郵件詢問主持人預計進行方式，以及可能向與談人提問的內容，得以事先蒐集資料並預作準備事先了解國際間競爭主管機關目前發展狀況及執法趨勢，並於現場能更深入理解報告內容，藉由本會同仁的報告，彰顯本會公平交易法執法成效。

#### 附錄：2023 年 ICN 單方行為研討會議程