

歐美競爭法在新冠疫情期間 之適用與調整*

楊智傑**、劉華美***

收稿日期：2021 年 4 月 15 日

接受日期：2022 年 5 月 2 日

* DOI:10.6164/JNDS.202206_21(2).0002

作者深深感謝匿名審查人的卓見，謹以本文紀念一生奉獻公務的台北市中正區大隊長劉益賢先翁。

** 雲林科技大學科技法律研究所教授。

E-mail: yangchih@yuntech.edu.tw

*** 臺灣科技大學科技管理研究所教授，為本文通訊作者。

E-mail: liouhm@mail.ntust.edu.tw

摘 要

世界衛生組織 (WHO) 於 2020 年 2 月 11 日宣布正名武漢肺炎為 COVID-19，並於 2020 年 3 月 11 日正式宣布進入全球大流行。OECD 競爭委員會於 2020 年 4 月 27 日公布一份競爭政策因應 COVID-19 之報告，在 2020 年 5 月 25 日及 26 日，OECD 又公布了三份相關研究報告。美國自 2020 年 3 月以來，聯邦交易委員會 (FTC) 就開始對 COVID-19，宣示一系列的措施，並在其網站上成立了 COVID-19 專區，陸續發布對 COVID-19 有關的反托拉斯法與不公平行為執法相關的措施；某些措施也與另一個反托拉斯法執法部門美國司法部 (DOJ) 共同發布。從 2020 年 3 月以來，歐盟執委會也開始針對對抗 COVID-19 有關的競爭法執法議題，陸續發布一些反托拉斯指導原則或說明，也一樣在網站上成立了專區，陸續公告其相關的資訊。國際競爭法組織 ECN 和 ICN 也公布新冠期間適用競爭法的聯合聲明和新冠災情期間和疫後的競爭聲明。由於本疫情對各國競爭事務主管機關也是全新的挑戰，因此如何調整現有的競爭法架構與執法措施，以審慎面對本次經濟危機，是各國努力解決中可謂當前最重要的課題。

關鍵詞：新冠疫情、COVID-19、競爭法、限制競爭、不公平競爭

壹、前言

新冠肺炎最早從 2019 年 11 月從中國大陸逐漸開始向全球肆虐，臺灣則於 2020 年 1 月 21 日產生首例確診病例，在防治上不僅遠超過 2003 年嚴重急性呼吸道症候群（SARS）的應變經驗，更可讓人追溯到醫藥尚不發達的 1918 年代西班牙大流感，造成全球可觀人數殞落（李建良，2020：108-117）。國際上各項防疫管制措施陸續出爐，包括歐洲的邊境管制措施，封城和半封城更是少數不得已的抗疫方式。¹世界衛生組織（World Health Organization [WHO]）於 2020 年 2 月 11 日宣布正名武漢肺炎為「COVID-19」，並於 2020 年 3 月 11 日正式宣布進入「全球大流行（global pandemic）」。²臺灣應屬全球較早採取居家檢疫、登機檢疫，亦是第一個整備防疫物資之國家（行政院，2020）。至 2021 年 5 月前，境內疫情尚控管得宜，並未封城、未停工、未停產（國發會，2020）。

新型冠狀病毒不僅在流行病學、公衛方面引起了世界頂尖醫學期刊上的討論，對於經濟、產業面的衝擊更是舉世關注的焦點。國內文獻就此已開始有諸多討論，接踵而來的是各國的紓困措施，例如臺灣在 2020 年 2 月 25 日公布嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例（行政院全球資訊網，2020）。

疫情首當其衝的是在經濟面向的大蕭條，文獻上有將本次疫情類比為 1929 年的經濟大蕭條（黃欽勇，2020：3）。而執市場經濟牛耳的一般法源基礎是公平交易法，本文的研究課題為，從競爭政策、競爭法、公平交易法之角度，探討新冠肺炎疫情帶來哪些值得探討的限制競爭與不公平競爭議題。需說明，各國競爭法主管機關，並非只侷限於處理限制競爭問題，不少國家競爭法主管機關也兼具保護消費者之

¹ 2020 年 1 月 23 日中國大陸湖北省武漢市全城封鎖。

功能，處理不公平競爭議題時，承擔部分消費者保護功能。因而，以下本文所處理之競爭法議題，除了限制競爭，也包括不公平競爭，而不公平競爭範疇中，也包含不實廣告這一塊業務。

在競爭法領域上的議題，疫情較嚴重的歐美國家，一開始均擔心防疫物資是否充足，是否會因為人民對防疫物資的需求，而產生各種市場扭曲現象，例如廠商對於防疫必備物資囤積、哄抬物價，或因物資不足而產生各種聯合行為。此外，疫情較嚴重的歐美國家也擔心，廠商是否會大發疫情財、宣稱自家產品服務具有防疫效果。此外，也因為疫情持續拖延，疫情嚴重國家因採取封城、禁足令等措施，民生經濟消費產生嚴重影響，部分產業衝擊甚大，若干廠商若資金不足無法撐過寒冬，可能會結束營業，或同意接受併購，而產生結合審查之問題。

在理論上，遇上全球經濟大蕭條情況時，是否要減緩競爭法之執法強度？例如放寬結合管制和聯合行為管制？美國經一世紀以上的經驗累積，主流文獻指出，在經濟大蕭條時，並不需要放寬競爭法之執法強度。市場自然可以透過破壞式創新，克服經濟大蕭條問題。倘若於經濟大蕭條時期放寬競爭法之執法強度，等到該期間結束之後，反而會帶來不利結果（Orbach, 2020: 32）。但實際上，倘若對某些有助於防疫物資之聯合行為不放寬管制，可能無法度過危機（Simmons et al., 2020: 6-11）。因此，如何利用既有的競爭法框架下，讓某些防疫措施之聯合行為可以進行，則是各國都面對的難題。

歐美等疫情較嚴重國家，為了防疫，其市場競爭主管機關，紛紛採取對新冠疫情之相關措施，避免在疫情期間，廠商出現違反限制競爭、不公平競爭或傷害消費者保護之行為。此外，因為疫情對行政機關運作的嚴重衝擊，該等國家主管機關也減少上班時數，因而也影響本來的業務能量。前者可涵蓋製造商與製造商間或零售商與零售商間是否在防疫物資販售上有更多的暗默勾結行為構成違法聯合行為、對

於防疫治療產品功效的不實廣告宣稱等。後者值得探討如聯合行為例外許可是否考量防疫期間特殊需求得有較寬鬆的認定、結合事前申報異議管制得否考量公衛方面非經濟因素等。

相對於疫情較嚴重的歐美國家，由於臺灣政府在疫情剛開始時，就採取較為強硬的防疫措施，疫情控制在以往屬於全世界優等生。例如，就防疫必備物資上，政府在早期就決定對臺灣口罩相關行業進行徵用，以指導規劃方式分配各廠商口罩生產數量，並徵用藥房等進行口罩配給，故在防疫必要的民生物資上，一開始就透過政府強力介入市場，避免了口罩防疫物資短缺，或者可能出現的囤積口罩、漲價等。不過，就口罩此必備防疫物資，除了政府以公權力介入市場製造、分配、銷售等，公平交易委員會官網仍於公開資訊區設置了「新冠肺炎防疫物資專區」，²並在新聞稿中提到，對於口罩價格超過政府允許價格者，仍積極查處。³雖然以往臺灣疫情控制相對穩定，相較於歐美國家，目前為止公平交易委員會所需要因應新冠疫情的措施需求較低，在結合管制上自 2021 年 7 月起有新的線上便民措施，但仍可防範於未來，事先參考歐美國家競爭法主管機關對防疫之因應措施，思考我國若未來發生較嚴重的經濟蕭條事件時，可以採取的因應措施。

經本研究掌握，國際組織和若干重要國家或區域組織，均對競爭主管機關因應新冠肺炎疫情，提出了一些措施或建議。在國際組織方

² 公平交易委員會。〈新冠肺炎防疫物資專區〉。<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docList.aspx?uid=1734&mid=1734>。2021/04/06 檢索。

³ 公平交易委員會（下稱公平會）今（31）日表示，針對 2020 年 1 月 30 日媒體報導新竹市一家藥局 1 盒 100 入紙口罩售價 800 元乙事，該會隨即派員赴業者營業場所查察，對其進貨狀況及價格訂定詳加調查，倘業者之間確有合意或共同調漲價格之情事，該會將依公平交易法第 40 條第 1 項規定予以嚴懲，最高可處新臺幣 5,000 萬元罰鍰；另如事證顯示業者有意圖抬高交易價格，囤積口罩而無正當理由不應市銷售，或從事囤積居奇或哄抬物價之行爲且情節重大者，恐涉有刑法第 251 條或傳染病防治法第 61 條規定之刑事責任，將依法移送檢調機關偵辦，決不寬貸。

面，經濟合作發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]）對於新冠肺炎疫情，提出了多個相關報告，一方面綜合各國競爭法主管機關的因應情況，另方面也提出一些分析與建議。除了國際組織外，歐盟執委會也提出了在執行競爭法上的許多指引與措施；而美國聯邦交易委員會，也具體提出了一些指引，甚至有一些具體的裁罰案例。

因而，本文研究方法將以文獻分析法檢視國際主要國家和國際組織在競爭法執法上對 COVID-19 的因應與解方。以下第貳部分說明競爭法主要國際組織 OECD 對 COVID-19 的因應，第參部分說明美國的作法及實務案例，第肆部分說明歐盟的作法及實務案例，第伍部分則比較臺灣，思考臺灣現行的相關措施發揮的作用，並初步思考第貳至第肆部分外國措施對臺灣可以產生的啟發。第陸部分為結論。

貳、經濟合作發展組織（OECD）的作為

OECD 競爭委員會於 2020 年 4 月 27 日發布一份競爭政策因應 COVID-19 之報告（OECD competition policy responses to COVID-19），報告重點包括了三大部分：第一部分是政府介入及競爭政策在疫情期間所扮演的角色，例如應建立明確和透明的競爭中立性（competitive neutrality）規則，並舉例說明為確保國家介入時維持競爭中立性的指導原則，產業政策不應引領向保護主義的各項措施，隨後提出了對政府單位、競爭主管機關的若干不同建議。第二部分是探討執法上，新冠疫情對廠商行為的短期影響，例如有競爭疑慮的價格行為，並舉例說明透過價格政策對消費者形成剝削的有關調查、競爭者間的合作協議，並示例說明，競爭主管機關應謹慎評估危機卡特爾（crisis cartels），後並對競爭主管機關提出若干建議。第三部分是探討執法上，新冠疫情對市場結構的中期影響，例如競爭主管機關應仔細審查垂危事業抗

辯 (failing firm defense)，競爭主管機關應持續謹慎關注公共利益的考量，並以歐盟的垂危事業抗辯為例說明之，之後也對競爭主管機關和政府單位提出一些建議。綜言之，政府部門可提供短期、透明的產業補助，長期措施須促使市場回復自由公平的常態競爭；疫情對執法層面的影響，包括如何因應企業的漲價行為，如何評估水平事業間的合作協議，如何評估疫情期間聯合行為的暫時豁免，疫情對市場結構的影響，包括應如何進行對垂危事業結合的審查，如何審查具有政策性產業的結合等（梁珮玟，2020：16-19）。

在 2020 年 5 月 25 日及 26 日，OECD 又公布了新冠時期的結合管制 (Merger control in the time of COVID-19)、新冠時期的競爭者合作 (Co-operation between competitors in the time of COVID-19)、新冠時期的剝削定價 (Exploitative pricing in the time of COVID-19) 三份報告。

一、新冠與剝削定價

新冠疫情對產品供應端而言，引發了物資缺乏，也造成了價格上揚，競爭事務主管機關究應如何因應此價格變動現象，避免產生競爭法所不樂見的剝削定價效應。就此，OECD 建議了若干措施，諸如須要密切監管任何重要和快速的價格上揚行為。新冠疫情期間，須確認在供應鏈的何處和何時有價格上揚事實，一方面可採取警告和行動，以嚇阻因新冠危機帶來的剝削定價，另一方面則要積極地預防價格上揚的發生。從短期的角度，一旦發現市場上存在競爭法上的獨占定價案例時，競爭事務主管機關一方面要對市場和企業行為做審慎地分析，另一方面則要分析由新冠危機所造成的獨占地位濫用行為。在這樣特殊的期間，競爭事務主管機關須與消費者保護或其他相關主管機關合作，重要的地方在於保護消費者免於不公平的定價實務。OECD (2020a) 亦進一步建議，各國可充分運用競爭倡議的方式，以了解價格管制措施其實會帶來哪些風險，包括了生產可能因此減緩，或是對市

場新進者降低了進入市場的誘因。

除了上述 OECD 的研究報告之外，文獻上針對新冠疫情和剝削定價的關連也有討論。主旨在於，本次疫情前所未有，並造成了對特定產品例如口罩、手套、藥品的快速和重要的需求，供需的快速變遷，特別是當需求的增加超越了可供應的數量，經濟現象上，就會引起價格波動，使得競爭事務主管機關就此不得不提高注意。從企業經營的角度言，如何因應競爭事務主管機關針對新冠疫情依據競爭法的可能作為，可以有下列幾個方式：其一，通常獨占定價較不適用於新產品和競爭對手可迅速進入市場的情形，而如前所述，本次疫情前所未有，對競爭事務主管機關也可謂較無前例可循，企業即可較容易提出漸進式的價格波動作為抗辯的理由；其二，因供應鏈瓦解，新冠疫情可能造成產業供應鏈的短鏈、斷鏈效應，⁴ 事業的直接輸入成本增加，因此生產成本的增加與影響及於價格波動（本說理或最可能被接受），或再如前所述，為快速呼應需求增加而需擴張產能，如此也會造成生產成本增加，企業可提出的抗辯理由為提高價格是在反映真實成本，並可主張此為使事業能繼續維持營運而有必要採取的競爭措施。最後電子商務平臺如 Amazon 和 eBay 宣稱，會採取行動對抗價格詐欺（price gouging），並與反托拉斯主管機關就本議題進行協調（Cary et al., 2020）。

二、新冠與結保管制

在新冠肺炎疫情肆虐期間，競爭主管機關面對的挑戰在結合方面有：如何在快速且重要變遷的市場中來進行結合案評估；在本次嚴重疫情的環境如何進行結合矯正措施（remedies）；如何評價垂危事業抗辯；以及是否主管機關可增加運用公共利益的考量不論係在同意結合或禁止結合等。針對產業資料，因新冠災情前所未見，對某些產業部

⁴ 供應鏈的短鏈係指縮短供應鏈，斷鏈係指上游的斷料停產。

門而言，競爭事務主管機關從依賴過去的執法經驗和產業數據資料辦案面對新的挑戰，這產生了新的建立產業資料庫的需求，因主管機關需要去蒐集產業部門的最新動態資料，特別是指在受新冠疫情衝擊下市場發展態勢的有關產業資料（OECD, 2020b）。新冠帶來了眾所周知的經濟危機，由此也提高了市場集中度的風險，甚至在許多部門的市場力也因此被不當地強化，這樣的過程會造成抬高價格，並損害創新與生產力。

在經濟蕭條期間，事業可能會提出針對垂危事業的抗辯（failing firm defense, FFD）（郭昱伶，2014：163-218）；在新冠危機下，垂危事業抗辯可能會被更頻繁地提出。以英國為例，英國競爭法與消費者保護主管機關競爭及市場管理局（Competition and Market Authority [CMA]）在新冠前後期評估了 Amazon 和 Deliver 的垂危事業結合，然英國在本次評估報告中顯示，期中評估報告和最終評估報告 CMA 的態度並不一致，如以最終評估報告來觀察，英國可謂並未因新冠疫情而改變或是放寬對垂危事業結合案同意與否的審查標準，基本上係維持了英國競爭法一貫的審查標準，換言之，要通過 CMA 向來為數不多的垂危事業結合，疫情並不會給很多加分的效果（OECD, 2020b: 9；王性淵，2020：20-22）。回顧 OECD 的經驗，當值 2008 年財政危機的年代，OECD 早先的討論為，競爭事務主管機關缺乏正當性放寬垂危事業抗辯的審查標準，因為已存在其他可運用的政策工具（例如破產法和國家補貼法）可協助垂危事業渡過難關，唯審查程序上的改變則是有正當性，例如確保一個更快速的審查過程（OECD, 2020b: 9-10）。

就結合矯正措施而言，可區分為結構的矯正（structural remedies）和行為的矯正（behavioral remedies），這兩者的情況在新冠疫情影響下的市場中如何適用：就結構的矯正措施可能未必一直是可實行的選擇手段，肇因於資產價值的下降、尋找適當買主的困難、無效地回應市場環境的快速演化等。只是，競爭事務主管機關可能需要更有創造性，

以避免結構的矯正措施成為難以落實，例如不論係在事業結合完成之前就實現結構矯正措施命令，或是乾脆禁止事業結合並拒絕所建議的結構矯正措施。行為的矯正措施則一般具有更彈性和可隨時間經過修正的特點，可促使事業適應快速變遷的市場環境，行為的矯正措施在新冠災情期間或不失為一種可實行的解決方案（OECD, 2020b: 5-7）。

三、新冠與聯合行為

在疫情危機期間，競爭者的合作有若干形式，OECD (2020c) 於其報告中也舉出了一些符合競爭法意旨的合法合作協議範例，至於如何評估該等競爭者合作協議是否符合競爭法，須考量的因素有本協議的規模，包含了協議所涵蓋的地理規模；進行本合作的實際需求，例如確實為了對抗疫情引起的市場破壞；合作協議會持續的期間多長；以及參與協議事業透過本協議所要達成的目標或意圖等（OECD, 2020c）。

該報告綜合參考各國競爭法主管機關（也包括本文第參、第肆部分更詳細介紹的美國和歐盟），在疫情期間公布的指引，以及過去在經濟危機期間的一些方向，綜合提出了其對新冠疫情期間，聯合行為合法性的共同判斷基準。

（一）共同判斷基準

在疫情危機期間，評估聯合行為合法性時，要考量的項目包括該協議的範圍，包括地理範圍，以及為克服疫情造成之市場破壞（market disruptions）對該聯合行為需要的程度、其持續的期間，以及該協議的目的等（OECD, 2020c: 5）。

1. 採取聯合協議解決因新冠疫情帶來的具體市場破壞之必要性

許多國家競爭法主管機關所發布的指引指出，在下述情形下，包括為維持或增加供給、確保供應鏈的安全、滿足增加的需求、或者避

免庫存堆積、囤積以及隨後的產品短缺的負面效果等，而有必要採取該聯合行為時，主管機關很可能不認為其屬違法而需採取動作（OECD, 2020c: 6）。

但是，各國主管機關均強調，這樣的合作應有範圍的限制，但又必須維持其有效性。例如，協議可以在廠商間分享關於解決貨物短缺有關特定事項的競爭資訊（例如產能），但不允許分享關於其他事項之資訊（例如價格）。同樣地，該協議的範圍應該僅限於產生該特定需求的產品或地理區域（OECD, 2020c: 6）。

2. 消費者福祉之目標

許多國家的競爭法主管機關，認為該合作協議之合法性，必須對消費者產生正向效果者。例如，英國的競爭法主管機關 CMA 就認為，該合作協議必須「讓消費者對該協議產生的效益得到公平的分享」（allow consumers a fair share of the resulting benefit），且在最小必要範圍內。該合作若是提供新服務，例如發送食物給最需要的消費者，從競爭法的角度來看最沒有問題（OECD, 2020c: 7）。⁵ 歐盟和美國的指引也提到類似的要求（OECD, 2020c: 7）。

3. 共同合作的持續期間

許多國家的競爭法主管機關也強調，這些共同合作必須有嚴格的時間限制，通常只能持續至該危機對特定產業預期結束日為止。例如，其只為了解決短期的市場破壞，可持續到重新建立生產和供應鏈即可；或者，若其目的是要進行共同研發創新，則可持續到達該目標達成為止（OECD, 2020c: 7-8）。

⁵ 其引述的資料為 CMA (2020). “Guidance on the approach to business cooperation in response to COVID-19.”

(二) 競爭法主管機關在判斷疫情期間協議之合法性所面臨的挑戰

在疫情的特定期間內，競爭法主管機關適用上述共同判準評估聯合行為之合法性時，可能會面臨一些挑戰，包括需要對企業提供即時的指引，以及快速地決定與判斷該協議之必要性和正確的時間框架（OECD, 2020c: 8）。

1. 需要對企業提供即時的指引，以及快速的決定

各國競爭法主管機關，對於企業提出聯合行為之疑問時，需要快速地給予回應。遲遲不回應所產生的寒蟬效果，有時候比起不執法的危險更高。為了確保疫情危機期間企業的有效運作，許多政府和競爭法主管機關選擇，在盡可能的範圍內，讓私人企業自己評估（self-assessment）該聯合行為之合法性（OECD, 2020c: 8）。

在作法上，競爭法主管機關可以提供一般性的指引，供企業可以在事前判斷所欲進行的合作是否會引發爭議，或者可以針對特定期間的特定產業，制定某種集體豁免規定（block exemption regulations）。這種方式的好處是，不需要主管機關廢時的逐案審查，但缺點是，企業自己對通用的指引可能解讀錯誤，或可能濫用豁免。因此，可再加上一個設計，就是課予私人企業有義務將該聯合行為通知競爭法主管機關，並提供該協議的細節。如此，競爭法主管機關可以事後確認這些合作的合法性，而不需要事前就進行審查造成該合作執行的障礙（OECD, 2020c: 8）。

儘管有通案的指引告知可能不會違反競爭法的情況，但企業可能會碰到一些不太確定的案例，而躊躇不前。此時，許多國家之競爭法主管機關，都設置了某種快速個案諮詢指引程序，包括使用安心函（comfort letters）給予諮詢意見。這種機制下，可能要在主管機關內附帶設置一個專門的小組，負責快速回應企業提出的詢問（OECD,

2020c: 8-9)。

要能順暢進行快速程序，競爭法主管機關通常會要求對該合作協議，描述其性質、理由、時間和地理範圍，並提供相關資訊，例如協議內容。某些競爭法主管機關在給予企業指引時，可能會要求企業保留所有合作的紀錄，以便主管機關要求查詢時，能夠及時提供 (OECD, 2020c: 9)。

2. 判斷協議是否必要

第二項挑戰就是評估該合作協議之必要性。此種分析，本質上必須要求企業提供當事人的預測，比較若沒有此種合作的結果，以及進行合作的預期結果。其也涉及，判斷該合作可帶來的促進競爭效果，以及檢查是否可以採取其他限制競爭較小的替代方案。但是，由於須快速做出決定的時間壓力，以及對是否存在其他替代方案所知有限，主管機關在判斷上會有困難。此時，競爭法主管機關也許可以採取在結合控制領域中，所採取的「若沒有」(but for) 的必要性分析。另外，也可使用反事實分析 (counter factual analysis) 以判斷，替代方案是否可能會帶來限制競爭較小之結果。當然，由於疫情危機的不確定性，導致上述的分析中，也會預期出現不一樣的結果。更具體地說，為了解決疫情危機帶來的短期問題，而找出解決方案的需求，當然會影響這些合作之必要性的評估 (OECD, 2020c: 10)。

3. 判斷正確的時間框架

最後一項競爭法主管機關可能面臨的挑戰，就是一方面希望該合作能達到有效的目標，卻要限制該合作的時間，而在決定該合作時間框架時產生困難。允許的時間太短，或者太長，都可能產生不當的結果。因此，競爭法主管機關應該保持警惕，可即時地限制或撤銷其同意，或者當疫情危機結束、該合作已經出現負面效果或不再需要時，

即可展開競爭法的執法（OECD, 2020c: 11-12）。

問題的關鍵在於，該合作方案對於消費者帶來的利益，取決於疫情的變化。因此，主管機關要問的是，這個合作方案在疫情危機期間是否對消費者或對公眾有益，以及何時就不再是如此。因此，為了研發創新的合作方案，和為了解決封城期間民生需求的合作，兩者的時間框架就有所不同。不過，若要每一個個案逐案考量其時間框架，也很複雜。在本文第參部分所介紹的美國，則採取一種方式，就是在企業提出詢問，主管機關回覆給予諮詢意見認為不會違法時，該意見原則上僅有一年的效力，等到一年快到期若企業需要延長，則需再次提出諮詢請求。另一種方案可能比較麻煩，就是先不用事前判斷所需的時間框架，而是在同意其進行合作之後，定期追蹤監督該合作，或者要求企業有透明或報告義務，確保該合作之執行的時間是在必要範圍內（OECD, 2020c: 12）。

前述所介紹 OECD 的各項分析報告，乃綜合擷取各國競爭法主管機關各種對抗疫情下的各種措施，提出綜合性的分析。這些分析中，也常舉美國和歐盟為例。以下第參部分就美國的對應措施，第肆部分對歐盟的對應措施，將分別進一步地詳細介紹。

參、美國的作為

美國自 2020 年 3 月以來，聯邦交易委員會（Fair Trade Commission [FTC]）就開始對 COVID-19，宣布一系列的措施，並在其網站上成立了 COVID-19 專區，陸續發布對 COVID-19 有關的反托拉斯法與不公平行為執法相關的措施。此外，某些措施也與另一個反托拉斯法執法部門美國司法部（Department of Justice [DOJ]）共同發布。以下依序介紹其所採取的措施，包括：一、結合與申報；二、聯合行為之諮詢；三、禁止囤積貨品或哄抬物價；四、關於疫情有關產品的不實廣告案

例。這四項措施中，FTC 對於不實廣告案例有非常多的實際警告與裁罰，而美國司法部則對於禁止囤積貨品與哄抬物價，進行調查與起訴。

一、結合與申報

(一) 暫時性電子申報系統

FTC 在 3 月 13 日的新聞稿中宣布，結合事前申報辦公室 (Premerger Notification Office [PNO]) 將採取暫時的電子申請系統。在此段期間，所有的文件檔案都必須透過此系統提交，而其他實體紙本和 DVD 提交方式都暫時停止 (FTC, 2020a)。結合事前申報辦公室只會接受紙本和 DVD 的事前申報檔案，到 2020 年 3 月 13 日星期五下午 5 點。從 3 月 17 日上午開始，只接受電子檔案申請系統提交的檔案 (FTC, 2020a)。

(二) 提前終止等待期間

美國結合申報制度中，一般結合申報文件準備齊全後，結合需等待 30 天，但另有所謂「提前終止等待期間」(early termination) 制度。但 FTC 宣布，在採用電子申報系統期間，不會核發任何的「提前終止等待期間」(FTC, 2020a)。

3 月 27 日，FTC 與美國司法部共同宣布，對於之前所宣布的暫停「提前終止等待期間」，欲恢復該制度。恢復的原因是，兩機關認為此段等待期間不會採取任何執法行動。該制度從 3 月 30 日開始恢復 (FTC, 2020b)。但是，FTC 也說明，希望廠商不要申請「提前終止等待期間」，因為這會造成 FTC 職員負擔，且 FTC 說明只會有少數案例，在時間與資源允許下，才會同意提前終止等待期間 (Conner, 2020)。

(三) 司法部延長審查期間

此外，美國司法部對於結合的審查案，在第一次申請文件準備齊全後，可要求第二次補充文件，並與雙方約定同意的延長結合完成期

間 (timing agreement)，一般為 60 天。而司法部宣布，在當事人同意的延長審查時間之外，一律增加 30 天的額外審查期。其理由主要也是因為疫情期間人力侷限所致 (Sibarium et al., 2020)。

二、聯合行為

美國司法部 (DOJ) 與聯邦交易委員會 (FTC) 於 2020 年 3 月 24 日，發表了關於 COVID-19 之聯合反托拉斯聲明 (Joint Antitrust Statement Regarding COVID-19)。此份聯合聲明的目的在於，讓民間公司知道，為了共同對抗 COVID-19，公司間，包括競爭者之間，可以共同參與一些促進競爭之合作，而不會違反反托拉斯法 (FTC & DOJ, 2020a: 1)。

(一) 快速諮詢

首先，兩機關都會致力於提供私人和企業相關諮詢，讓私人知道，如何確保它們的努力符合聯邦反托拉斯法。在平時，個人和企業本來就可以透過司法部反托拉斯局的「反托拉斯局企業審查程序」(Antitrust Division's Business Review) 以及「聯邦貿易諮詢意見程序」(Federal Trade Commission's Advisory Opinion Process) 詢問兩機關，所欲進行的行為合法性，但通常這兩個程序都會費時數個月。為了快速對抗 COVID-19，兩機關會加速所有與 COVID-19 有關的詢問，甚至若相關行文涉及的是健康和 safety 事項，則在接收到所有必要資訊的 7 天內答覆 (FTC & DOJ, 2020a: 1)。

FTC 進一步說明，當事業或個人提出諮詢請求，FTC 下的競爭局會提供指引，對所欲進行行為在反托拉斯法上的可能分析，提出諮詢意見。FTC 提供二種諮詢意見，一種是委員會諮詢意見 (Commission advisory opinions)，一種是職員諮詢意見 (advisory opinions issued by staff)。為了對 COVID-19 有關問題快速提供反托拉斯指引，競爭局會對請求問題提供快速的職員諮詢意見，只要詢問者盡可能地提供充分的資

訊和文件。詢問者請求詢問時，可寄到專用信箱 FTCCOVID19@ftc.gov (FTC & DOJ, 2020a: 3)。

詢問時，必須說明其與 COVID-19 的關係何在，並描述該行動提案的性質與理由（包括參與者姓名、提案會涵蓋的產品或服務、該安排的期間與地理範圍），當事人間欲簽署的契約或其他協議（包括記載該契約或協議任何文件的複本）、主要預期之大客戶姓名、其他任何關於對所欲提供產品或服務的其他提供者競爭重要性的可得資訊 (FTC & DOJ, 2020a: 3)。

競爭局的回覆諮詢意見的效力，為從回覆開始之日起一年內有效。如果超過一年還需要繼續該行為，則可再次利用該快速諮詢程序，詢問 FTC 的立場 (FTC & DOJ, 2020a: 4)。

(二) 允許的聯合行為

由於企業之間為了提供市場上需要的產品、擴充既有的產能、開發新產品或服務，而可能需要採取合資企業 (joint ventures) 的方式，因而，企業可以透過國家合作研究生產法 (National Cooperative Research and Production Act, 後來被標準發展組織促進法 (Standards Development Organization Advancement Act) 修正) 提出申請，兩機關也會加速審查 (FTC & DOJ, 2020a: 1)。

聲明也列出，為了對抗傳染病大流行以促進健康和安全，若干合作行為將會符合反托拉斯法。例如：

1. 一般情況下，兩機關曾經說明，當公司間合作研發「經濟活動之提昇效率的整合」(efficiency-enhancing integration of economic activity)，通常是促進競爭的 (FTC & DOJ, 2020a: 1)。
2. 兩機關已經表示，分享科技的 know-how，而非公司有關價格、薪資、產出、成本的具體資訊，可能是「為達到某些合作的促

進競爭效益所必要」。⁶

3. 兩機關已經說明過，除非具有例外情形，它們不會挑戰醫療提供者共同發展建議行為參數（亦即病患管理之標準，以協助提供者在臨床決定之用），因為這也可以對病患、醫療提供者和購買者提供有用的資訊。⁷
4. 兩機關已經說明過，在健康照顧提供者間大部分的共同採購安排，例如為了增加招標採購之效率、減低交易成本，不會引起反托拉斯法之疑慮。⁸
5. 反托拉斯法通常會允許，針對想要使用聯邦緊急權限的私人遊說行為，包括私人產業間與聯邦政府開會，討論對抗 COVID-19 的策略，「只要這些行為是對政府活動的遊說，但尊重法律的通過與執行」。⁹

兩機關也會考量現實的緊急情況，評估企業間對抗 COVID-19 的努力及其後續。例如，健康照顧設施可能需要共同合作，向社區提供資源和服務，其可能沒有辦法立即取得相關的個人保護設備、醫療供

⁶ 其引述 Federal Trade Comm'n & U. S. Dep't of Justice. (2000). "Antitrust Guidelines for Collaborations Among Competitors." 15 及 Federal Trade Commission. (2014). "Information Exchange: Be Reasonable." <https://www.ftc.gov/enforcement/competition-matters/2014/12/information-exchange-be-reasonable>. Retrieval Date: 2022/05/24. 在資訊分享附近討論到「安全區」(safety zones)。

⁷ 其引述 Federal Trade Comm'n & U. S. Dep't of Justice. (1996). "Statement of Antitrust Enforcement Policy in Health Care." 41。

⁸ 其引述 Federal Trade Comm'n & U. S. Dep't of Justice. (1996). "Statement of Antitrust Enforcement Policy in Health Care." 53，但也解釋了在何種情況下，共同採購安排會引發問題。

⁹ 其引述 *Eastern R. Conf. v Noerr Motors*, 365 U.S. 127, 138 (1961)., 以及 FTC (2006). "Enforcement Perspectives on the Noerr-Pennington Doctrine: An FTC Staff Report.", 討論其適用與限制。

應或健康照顧。其他事業過去若沒有製造和銷售相關產品，可能需要暫時地結合他人的製造、行銷、服務網絡，以促進 COVID-19 相關產品的製造和銷售。這類的聯合行為，只要時間上有限制，且是爲了協助受 COVID-19 影響之病人、消費者和社區所必要，就可以認爲屬面對緊急情況所必要（FTC & DOJ, 2020a: 2）。

此外，當政府向私人企業徵求對抗 COVID-19 的資源，兩機關也會協助，與美國健康人類服務部共同合作，執行「國防生產法」（Defense Production Act）和「大流行與全災害應變法」（Pandemic and All-Hazards Preparedness Act），以及在適當時與其他的行政機關，共同合作對抗 COVID-19（FTC & DOJ, 2020a: 2-3）。

（三）勞工市場之反競爭行為

在上開第一份聲明最後，兩機關指出，若有人利用 COVID-19 傷害競爭與傷害美國消費者，其仍然會立即採取法律行動。例如，如果事業間透過協議，想要透過提高價格、降低工資、減少產出、降低品質，以限制競爭，或者獨占廠商想要使用市場力量進行排他性行為，均不被允許。上述行為兩機關會立即採取行政制裁。此外，如果事業間透過協議或勾結，維持價格或工資、圍標、或分配市場，則司法部也會提起刑事制裁（FTC & DOJ, 2020a: 3）。

在 2020 年 4 月 13 日，美國司法部(DOJ)和聯邦交易委員會(FTC)，又共同針對 COVID-19 與勞工市場上的競爭問題，發表第二份共同聲明。該聲明的目的在於，強調兩機關對於 COVID-19 流行期間，企業主可能會共同協調，而不利於勞工，對此等行為，兩機關密切保持監督（FTC & DOJ, 2020b: 1）。其說明，雖然在上一份聯合聲明中指出，公司在此段期間可以參與一些促進競爭的合作，但並不能以此爲理由，從事反競爭的行為去傷害勞工，包括醫護人員、在雜貨店、藥房、量販店及其他基礎服務提供者工作的勞工（FTC & DOJ, 2020b: 1）。

兩機關對下列行為會提高注意，包括雇主、人力公司（包括醫療旅遊與兼職安排公司）和招聘者，在勞工市場上共同勾結，或參與其他反競爭行為，例如協議降低時薪，或降低年薪或工作時數等。多年以來，兩機關對於違法的固定時薪（wage-fixing）和互不挖角協議（no-poach agreements）、其他反競爭的不競爭協議，以及違法交換有競爭性的敏感性員工資訊，包括年薪、時薪、福利或其他報酬資料等，都會追訴這些行為。甚至，司法部也會對參與明顯的固定時薪與互不挖角協議的事業或個人提起刑事追訴。即便沒有達到勾結協議，競爭局也會對邀請其他事業加入勾結的事業，提起行政追訴。此外，倘若單一事業在勞工市場上具有獨占力量，兩機關也會追訴其單方的反競爭行為。因此，從事雇用、招募、人才保留、勞工調派等公司，應該要知道，若從事上述這些反競爭行為，都可能引來行政或刑事追訴（FTC & DOJ, 2020b: 1）。

在該聲明中提到，兩機關不會縱容在勞工市場上的各類反競爭行為。因此，也鼓勵任何人得知有上述勞工市場上傷害競爭的行為，可主動提出檢舉（FTC & DOJ, 2020b: 2）。

三、禁止囤積貨品或哄抬物價

美國競爭法中並沒有直接處理囤積貨品或哄抬物價行為之規定。即便針對獨占廠商，美國反托拉斯法只處罰獨占行為或意圖獨占行為，但關於濫用優勢地位而索取過度價格，屬於純粹的價格問題，美國競爭法並不處理（Rakić, 2020）。事實上，美國的競爭法主管機關FTC，過去長期以來都反對以競爭對處理價格操弄行為。甚至，當有聯邦議員想要提案制定反哄抬物價法（anti-gouging law）時，FTC一直都持反對立場。FTC認為，當發生自然災害時，價格的上漲乃是貨物短缺的自然反應，因而可以引導資源投入到短缺的市場。但是，如果因為價格控制而扭曲了這種自然的價格訊號，消費者最終反而會比較

糟 (Jenny, 2020: 4)。在 2005 年 11 月的卡崔娜颶風後，當時的 FTC 主席 Deborah Majoras 也公開說道：「我們可以理解，消費者在短期之間當面臨劇烈的價格上漲，尤其是在災害期間，會感到失望。但是制定哄抬物價法以控制物價，對消費者帶來的傷害會高於好處。沒有消費者喜歡物價上漲，但是物價上漲可以降低需求，並讓短缺的持續期間縮短。」 (Jenny, 2020: 4-5)。

所以，美國在聯邦層級或競爭法中，沒有可以處理一般哄抬物價的規定。在美國這次疫情期間，在聯邦層級，主要是透過「國防生產法」 (Defense Production Act)；在各州層級，則各自運用州法相關規定 (Ludwin et al., 2020)。

國防生產法中，禁止囤積某些稀缺物品，只要其囤積的量超過該企業、個人、家庭消費所必須，且其目的是為了以超過一般市場行情之價格轉售。並且授權美國總統有權指定哪一些貨品屬於稀缺物品。¹⁰違反上述禁止囤積或以高價出售的貨品之行爲，可處 10,000 美金罰金，以及最高一年有期徒刑。¹¹

美國總統川普在 2020 年 3 月 23 日，透過總統行政命令 13910 號，授權給美國衛生部長，指定哪些物品屬於當前的稀缺物品 (EOP, 2020)。而衛生部 (HHS, 2020) 在 3 月 25 日，公告了在對抗 COVID-19 下，

¹⁰ 50 U. S. C. §4512 (“Hoarding of designated scarce materials. In order to prevent hoarding, no person shall accumulate (1) in excess of the reasonable demands of business, personal, or home consumption, or (2) for the purpose of resale at prices in excess of prevailing market prices, materials which have been designated by the President as scarce materials or materials the supply of which would be threatened by such accumulation....”).

¹¹ 50 U. S. C. §4513 (“Any person who willfully performs any act prohibited, or willfully fails to perform any act required, by the provisions of this subchapter or any rule, regulation, or order thereunder, shall, upon conviction, be fined not more than \$10,000 or imprisoned for not more than one year, or both.”).

哪些是必要的醫療與健康資源，且屬於稀缺品，或者可能會被他人囤積。主要的貨品包括：(1) 個人防護性設備，包括口罩、面罩或手套；(2) 人工呼吸機；(3) 通風機；(4) 具有奎寧 (chloroquine phosphate 或 hydroxychloroquine HCl) 活性成份的藥品；(5) 殺菌服務；(6) 消毒服務；(7) 醫療用手術衣或衣服。

美國司法部網站中，對於新冠病毒的因應措施中，特別提到要打擊囤積和價格哄抬，並說明衛生部根據上述國防生產法所指定的稀缺物品。¹² 此外，檢察總長 William Pelham Barr (2020) 也於 3 月 24 日發出公開信，說明將組成一個任務小組 (task force)，與衛生部合作，共同打擊市場操作、囤積與價格哄抬行為。

四、不實廣告與欺罔行為

美國聯邦交易委員會法第 5 條禁止「不公平和欺罔行為」(unfair or deceptive acts or practices)。而在美國，所謂欺罔行為，主要就是不實廣告。在美國疫情期間，各種宣稱有防護肺炎、治療肺炎之產品或服務，也大量出現，但這些產品或服務之宣稱，都沒有得到科學證據支持，因而屬於不實廣告，也就是美國聯邦交委員會法第 5 條之「欺罔行為」。而聯邦交易委員會法第 5 條的執法者，就是聯邦交易委員會 (FTC)。

補充說明，我國公平交易法同時處理限制競爭與不公平競爭，在 unfair 不公平競爭中，第 21 條乃處理不實廣告，第 25 條則禁止「事業亦不得為其他足以影響交易秩序之欺罔或顯失公平之行為。」其法條用語中的欺罔和顯示公平，主要就是參考美國聯邦交易委員會法第 5 條而來。此處之「欺罔」，可補充第 21 條不實廣告以外的其他事業欺罔行為。

¹² Department of Justice. "Combatting Price Gouging & Hoarding." <https://www.justice.gov/coronavirus/combattingspricegouginghoarding>. Retrieval Date: 2021/08/18.

關於疫情期間的不實廣告、欺罔行為，在美國也是不公平競爭法中的一個主要議題。在前二份司法部和 FTC 聯合聲明的結尾均指出，兩機關仍然會持續調查與 COVID-19 有關的詐欺或欺罔性行為。而前述有關聯合行為的快速諮詢意見程序，並不提供這方面的資訊 (FTC & DOJ, 2020a: 4)。

FTC 主委 Joe Simons (2020) 在 3 月 26 日，獨立發表了一個保護消費者聲明。FTC 發現，在 COVID-19 流行之後，市場上開始出現大量的詐騙者 (scammers)，以及企業銷售產品時可能出現不公平和欺罔性行為 (unfair and deceptive practices)。FTC 下的消費者保護局 (Bureau of Consumer Protection) 開始接獲大量的檢舉。FTC 主委宣示，其不會允許任何人利用消費者對 COVID-19 流行的恐慌，進行詐騙或欺罔性行為 (Simons, 2020)。

一方面，FTC 網站上製作了，關於如何避免 COVID-19 詐騙的宣導資料，其也鼓勵任何人對相關的詐騙 (scams)，主動向 FTC 提出檢舉 (Simons, 2020)。到 2020 年 8 月底為止的統計，與 COVID-19 有關的詐騙或欺罔行為之檢舉，總共已有 18 萬件。

FTC 正式採取的行動，從 2020 年 3 月到 8 月，有非常多的行動。以下依類型稍加整理分為七類：

1. 對有療效宣稱產品之公司寄發警告信；
2. 對不實宣稱產品療效之公司正式起訴；
3. 對多層次傳銷公司寄發警告信；
4. 對協助或提供電話詐騙公司寄發警告信；
5. 對不實宣稱可提供救助貸款者起訴或警告；
6. 對不實宣稱購買產品可獲得政府激勵金之廠商警告；
7. 對不實宣稱防護產品可即時送達之產商起訴。

比較特別的是，此處涉及 FTC 與食品藥物管理局（FDA）的管轄問題。亦即，到底涉及藥品、治療等產品服務的主管機關，屬於 FDA，則相關的不實廣告問題，主管競爭法的 FTC 是否需要介入？

此處補充說明，1971 年時，FTC 和 FDA 簽署了諒解備忘錄（Memorandum of Understanding），建立了兩機關間的關係與分工方式，¹³ 大致的原則為：如果屬處方箋用藥、限醫事人員操作之醫療器材，所涉及的不實廣告，屬 FDA 管轄，若非上述項目的不實廣告，則 FTC 均有管轄權。

但 FTC 仍認為，自己對所有的不實廣告，均有完整管轄權。因此，在產品廣告的規範上，美國 FTC 和 FDA 兩個乃密切合作。當調查案件涉及醫療產品（例如，非處方藥和非限醫事人員使用之醫療器材），FTC 除了其他外部科學家之外，通常會尋求 FDA 職員的科學協助，以支援該案件的處理。¹⁴

例如，在上述七項行為中的第一項「1. 對有療效宣稱產品之公司寄發警告信」，就是 FTC 與 FDA 共同合作的案例。在 2020 年 3 月 9 日，FTC 和 FDA 聯合發布新聞，對七家公司的產品，宣稱可以對抗 COVID-19，寄發警告信。這些產品包括，茶、精油、膠質銀（colloidal silver），宣稱可以對抗或防護新冠病毒。一方面，本案中的食品，宣稱有對抗防護新冠病毒之療效，應屬於「處方藥」，但並沒有經過 FDA 核准上市，故 FDA 有管轄權；二方面，實際上這些產品又不真的有療效，效果未經證實，屬於虛假宣稱，故會違反聯邦交易委員會法第 5 條之不公平或欺罔性行為（FTC, 2020c）。因為本案同時涉及食品、藥品，故 FTC 與 FDA 聯手出擊。

¹³ FDA Advertising and Promotion Manual (J.W. Schomisch, Editor), ¶ 331 FTC-FDA Memorandum of Understanding (June 2007 Supplement).

¹⁴ *Id.*

肆、歐盟的作為

從 2020 年 3 月以來，歐盟執委會開始針對對抗 COVID-19 有關的競爭法執法議題，陸續發布一些指引或說明，也一樣在網站上成立了專區，陸續公告其相關資訊。歐盟執委會在官方網站上提到，事業在面臨新冠病毒危機時，面臨了特殊挑戰。而這種特殊例外情況與挑戰，會讓事業有需要一起合作，克服危機，而最終有利於消費者。

首先須說明者，歐盟競爭法中，有一塊最特別的是所謂的國家補助（state aid）。由於歐盟境內強調自由競爭、自由流動，所以某一個國家對特定產業或公司進行補助，對其他國家的參與競爭事業，就可能有不公平競爭問題。¹⁵ 在新冠疫情流行期間，各國當然都紛紛提出產業補助，而歐盟執委會也對國家補助問題，提出了各種的指引或說明（Costa-Cabral et al., 2020: 3-7）。但由於此一議題對我國沒有太高參考價值，本文不予討論。故以下僅針對對我國有參考價值的四個領域，進行介紹，包括：一、結合案件之申報；二、聯合行為之通告；三、打擊哄抬物價之宣示；四、與 COVID-19 有關的詐騙與不實廣告。

一、聯合聲明

爲了回應新冠肺炎疫情需求，歐盟執委會、歐洲自由貿易聯盟監督局（EFTA Surveillance Authority）和會員國競爭法主管機關（National Competition Authorities），共同組成的歐洲競爭網絡（European Competition Network [ECN]），於 2020 年 3 月 23 日共同發表了一份文件：「在當前新冠肺炎期間適用競爭規則的聯合聲明」（Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis）。由於文件很短，全文整理如下：「歐洲競

¹⁵ 主要規定於歐盟運作條約第 107 條。

爭網絡 (ECN) 完全瞭解在歐盟 / 歐洲經濟區因 COVID-19 爆發帶來的社經後果」(ECN, 2020)。

不同的歐盟 / 歐洲經濟區之競爭政策工具(competition instruments)，有其機制，當適當和必要時，會考量市場和經濟發展。競爭規則要確保一個公司之間的公平遊戲場域。在各公司和整個經濟體遭受此一危機時，上述目的仍很重要。歐洲競爭聯盟理解，此一極度例外的情況，可能會引起公司之間合作的需求，以確保必要稀缺產品或服務對消費者的提供和公平分配。在當前情況下，歐洲競爭聯盟不會積極介入，反對任何爲了避免供給短缺所採取的必要和暫時性措施(ECN, 2020)。

考量到當前情況，這種措施不太可能有問題，因爲其既無法達到歐盟運作條約第 101 條 / 歐洲經濟區協議第 53 條的限制競爭程度，或者其產生的效率極可能可以大過其產生的限制。如果公司對於這樣的合作倡議是否符合歐盟 / 歐洲經濟區的競爭法有所疑慮，他們可以隨時與執委會、歐洲自由貿易聯盟監督局或會員國競爭法主管機關聯繫，詢問非正式指引 (ECN, 2020)。

同時，最重要的是，對於當前情況下被認爲是保護消費者健康所必要的產品（例如口罩、洗手液），要確保可於競爭價格取得。¹⁶ 因此，歐盟競爭聯盟對於想利用當前情況進行聯合行爲或濫用市場主導地位之公司，將不會遲疑立即採取行動 (ECN, 2020)。

在此脈絡下，歐盟競爭聯盟想要指出，既有的規則允許製造商爲他們的產品設定最高轉售價格。後者已經被證明，是在銷售端限制不正當價格上漲的有用工具 (ECN, 2020)。另外，在 4 月 8 日，歐盟也參與國際競爭網絡 (International Competition Network [ICN])，發表了類似的聲明 (ICN, 2020)。

¹⁶ 關於歐盟消費者保護政策，可參考洪德欽（2008：512-522）。

二、結合申報案件之處理程序

歐盟執委會在 2020 年 4 月 7 日，針對新冠病毒疫情下的結合申報問題，提出了說明。¹⁷

歐盟競爭總署已經採取一些措施，確保企業的持續營業，也確保歐盟結合規則（EU Merger Regulation）¹⁸ 的執行。歐盟已經執行了一些結合決定，以及處理了公司所提出的結合申報。¹⁹

在當前情況下，歐盟競爭總署在某些情況下，由於新冠肺炎病毒爆發造成的混亂，對從申報當事人處或第三人處（例如他們的客戶、競爭者和供給者）蒐集資訊面臨困難。²⁰ 因此，競爭總署鼓勵當事人與相關的案件團隊討論交易通報的時程（暗示不用現在進行結合），以及鼓勵使用電子方式通報其交易。²¹

競爭總署會在此艱困時期致力於協助、支持企業。其也會盡可能地處理結合申報案件。²² 競爭總署申明，如果該等公司可提出有非常重大理由（very compelling reason）不希望拖延結合申報的程序，競爭總署仍然可以處理案件。²³ 競爭總署另外也建議，這段期間若想提出結合申報，建議以電子方式提出。²⁴ 並說明雖然還是可以直接提出紙本申報，但因為競爭總署的員工上班時間減少而有困難。

¹⁷ EU Commission. “Special Measures due to Coronavirus/COVID-19.” https://ec.europa.eu/competition-policy/mergers/coronavirus_en. Retrieval Date: 2021/8/18.

¹⁸ 國內對歐盟 Regulation 之翻譯，大多翻譯為規則。可參考洪德欽（2014: 8-10）。

¹⁹ EU Commission, *supra* note 17.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*

²⁴ EU Commission. “Mergers, Practical information.” https://ec.europa.eu/competition/mergers/information_en.html. Retrieval Date: 2020/12/18.

表面上，競爭總署主要是因為疫情關係造成職員工作時間有限、審查困難等，故建議暫緩提出結合申報。實際上，在這種經濟危機時期，確實會有生意困難廠商想與其他廠商結合。但短期內若貿然允許其結合，在經濟情況回穩後會有很強的後遺症。因而，論者認為，競爭總署採取暫緩結合申報的處理，某程度也可緩和這類情況，是一個好的方式（Costa-Cabral et al., 2020: 20）。

三、聯合行為暫時架構之通告

2020 年 4 月 8 日，執委會制定了一「暫時架構之通告」(Temporary Framework Communication)，對於公司間為了解決新冠病毒爆發期間必要產品或服務供給短缺的合作計畫，提出執委會評估這類合作計畫將依循的主要判準。這份文件也預期，對於針對落入暫時架構範圍的特定的合作計畫，有需要提供公司個別的書面安心函（written comfort letter）。

暫時架構之通告的目的主要有二：(一)解釋執委會將會對潛在的合作計畫，採取的評估判準；(二)一個執委會例外設計的暫時程序，亦即提供事業對具體、清楚限定的合作計畫，給予個案的安心函（ad hoc written comfort）（European Commission, 2020a）。

(一) 合作計畫之評估判準

由於在 1/2003 競爭法令施行規則（Council Regulation (EC) No 1/2003）實施後，事業不再能夠將其合作協議通報執委會，以取得歐盟運作條約第 101 條的個別豁免，因而事業必須對自己的協議或運作，評估其合法性。執委會之前已經制定公告許多指引，²⁵ 讓事業可以參

²⁵ 這些指引包括：

Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty (「第 101 條 (3) 之指引」)

考並自我評估 (self-assessment)。

執委會理解，事業間對於各種合作提案，需要更清楚的指引，以加速自我評估。因此，執委會的競爭總署 (Directorate General for Competition) 已經設立一個具體的網頁 (<https://ec.europa.eu/competition/antitrust/coronavirus.html>) 和一個專用的信箱 (COMP-COVID-ANTITRUST@ec.europa.eu)，讓事業可以對具體的提案尋求非正式指引 (European Commission, 2020a)。

在發布暫時架構通告之前，已經有一些事業針對醫療用品短缺問題，想要提出一些合作方案，而尋求執委會的指引。因此，執委會就以這些請求為例，說明評估時的重點 (European Commission, 2020a)。

(Guidelines on Article 101(3))；

1. Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements (「水平指引」(Horizontal Guidelines))；
2. Guidelines on Vertical Restraint (「垂直指引」(Vertical Guidelines))；
3. Commission Regulation (EU) No 1217/2010 of 14 December 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of research and development agreements (「研發集體豁免規則」(R&D Block Exemption Regulation))；
4. Commission Regulation (EU) No 1218/2010 of 14 December 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to certain categories of specialisation agreements (「專業化集體豁免規則」(Specialisation Block Exemption Regulation))；
5. Commission Regulation (EU) No 316/2014 of 21 March 2014 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of technology transfer agreements (「科技移轉集體豁免規則」(Technology Transfer Block Exemption Regulation))；
6. Commission Regulation (EU) No 330/2010 of 20 April 2010 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices (「垂直協議集體豁免規則」(Vertical Block Exemption Regulation))。

爲了應付供給和需求的落差，事業會做出許多調整。例如，對於短缺的貨品，事業要提高生產。此時會導致其他產品生產的降低。這可能需要庫存的重新調整，因而需要事業間同意，交換或溝通關於銷售和庫存的資訊。而爲了提高生產，事業可能需要將原來生產非必要 / 非短缺藥品（或其他產品）的產線，調整爲製造因疫情爆發而需要的醫藥或產品。此外，如果在一個特定生產地點，只生產一種藥物，則產出將會更有效率；相對於將不同產品的產線做調整，需要時間整理機器設備等，效率較低。雖然有規模經濟，但也要避免過度仰賴任何單一特定的生產地點（European Commission, 2020a）。

根據近期的經驗，執委會理解，在健康部門的合作，可能必須要信賴某一個交易聯盟（或者一個獨立建議者、獨立服務提供者、或公部門），去做下列行爲（European Commission, 2020a）：

1. 協調輸入原料的共同運輸；
2. 有助於辨識，在可預期的生產中，哪些是有短缺危機的必要藥品；
3. 匯總產品和產能資訊，但不涉及交換個別公司的資訊；
4. 利用一模型，預測國家層面的需求，以及辨認供給落差；
5. 分享匯總的供給落差資訊，並要求參與的事業，在個別的基礎上、不與競爭對手分享資訊的前提下，指出他們是否可以填補供給落差滿足需求（不論是利用既有庫存或增加生產）。

上述這些行爲，不會引發反托拉斯關切，只要他們有做到足夠的防衛（例如不要將個別公司資訊提供給競爭對手），例如執委會對於歐盟運作條約第 101 條適用於水平合作協議之指引所規定的防衛（European Commission, 2020a）。

健康醫療產業可能需要更進一步的合作，才能克服嚴重的供給短缺問題。例如，需要進一步協調，將生產重組（re-organization of

production)，以增加或最優化產出，避免所有事業都集中於單一或少數的藥品，使其他藥品仍然生產不足。這樣的重組可能可以讓生產者滿足跨會員國間的急迫藥品需求（European Commission, 2020a）。

調整生產、庫存管理、以及可能會需要的產業間的分配，這些措施可能需要交換商業上的敏感資訊，以及哪一工廠生產哪一藥品的某些協調，以避免所有事業都集中於單一或少數藥品。這種事業間的資訊交換和協調，在平常時期，會有違反歐盟競爭規則的問題。然而，在當前的例外情況下，這些措施在歐盟競爭法並不會有問題，因為屬於緊急情況，且性質上為暫時過渡性，因而不屬於執委會執法的優先項目。只要這些措施可以：(1) 在設計上，且客觀上有必要，能以最有效率方式真正提高產出，解決或避免必要產品或服務（例如用於治療 COVID-19 病患）之短缺；(2) 性質上為暫時過渡性，亦即，其只適用於 COVID-19 爆發期間有短缺風險或任何事件的期間；(3) 其不會超過為了達成解決或避免供給短缺之目的之嚴格必要範圍（European Commission, 2020a）。

論者指出，在上述的三要件下，只能是暫時的，主要是解決需求不足問題，所建立的聯合行為。但是，在經濟危機時，可能會因為消費不足，廠商的生產過剩，而想要進行聯合行為，控制產量或維持價格。但是，在上述評估標準中，並不允許為了生產過剩而進行的聯合行為（Rakić, 2020: 43）。

在程序上，該暫時架構要求，事業間應將所有的資訊交換、內部協議等都保留文件記錄，當執委會要求調閱時可提供給執委會。若是由公權力部門所鼓勵或協調的合作，或者由公權力部門所建立的架構下進行的合作，也是一個重要的考量因素；此時，可以認為，在歐盟競爭法下這種合作不會有問題，或者不是執委會優先要執法的對象（European Commission, 2020a）。

最後，若是公權力機關命令事業暫時地合作，一起對抗與當前的

COVID-19 爆發有關的緊急情況（例如，組織生產、發送產品，以滿足維持對 COVID-19 病患健康照顧之運作的緊急需求），這種合作是被允許的（European Commission, 2020a）。

此外，歐盟執委會陸續針對一些農產品，發布了執委會施行命令，陸續對於馬鈴薯部門、²⁶ 花部門、²⁷ 牛奶和奶製品部門，²⁸ 同意其可以採取聯合行為以穩定市場，其有效期間為 2020 年 4 月 1 日起 6 個月。

其法律依據，主要為 2013 年建立農產品市場共同組織之規則（Regulation 1308/2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products）第 222 條之規定。該條規定：「歐盟運作條約第 101 條 (1) 之適用。1. 在市場出現嚴重不平衡的時期，執委會可以採取執行行為，讓歐盟運作條約第 101 條 (1) 不適用於被認可的製造者組織、其協會和被認可的跨部門的組織間，對於本規則第 2 條 (1) 之任何產業上的協議和決定，只要該協議和決定沒有損害內部市場的適當運作，其目的乃嚴格地限於穩定該產業，且符合以下一項以上的情況：……」。²⁹

²⁶ Commission Implementing Regulation (EU) 2020/593 of 30 April 2020 authorising agreements and decisions on market stabilisation measures in the potatoes sector, C/2020/2890.

²⁷ Commission Implementing Regulation (EU) 2020/594 of 30 April 2020 authorising agreements and decisions on market stabilisation measures in the live trees and other plants, bulbs, roots and the like, cut flowers and ornamental foliage sector, C/2020/2883.

²⁸ Commission Implementing Regulation (EU) 2020/599 of 30 April 2020 authorising agreements and decisions on the planning of production in the milk and milk products sector, C/2020/2887.

²⁹ Regulation 1308/2013 establishing a common organization of the markets in agricultural products, Article 222(1) (“Application of Article 101(1) TFEU. 1. During periods of severe imbalance in markets, the Commission may adopt implementing acts to the effect that Article 101(1) TFEU is not to apply to agreements and decisions of recognised producer organisations, their associations and recognised interbranch organisations in

(二) 對特定合作提供個別指引的例外程序

爲了快速有效對抗 COVID-19 爆發，事業可能不確定其所採取的合作提案是否符合歐盟競爭法，故執委會創造一個例外程序，可讓競爭總署針對事業與交易聯盟在歐盟境內的特定合作倡議，提供指引（European Commission, 2020a）。

爲了讓事業在緊急情況下能夠更確定其合作在法律上是否合法，執委會透過競爭總署，在事業提出詢問時，依據其裁量權，在此種例外情況下，透過個案安心函（ad hoc “comfort” letter），提供事業指引（European Commission, 2020a）。這裡所謂的依據裁量權，意味著並非每一個事業提出詢問，競爭總署都要立刻回覆。

在執委會的新聞稿中說明，在 2020 年 4 月 8 日第一次使用了安心函程序，提供安心函給「Medicines for Europe」這個協會。該案中，幾家製藥廠間（這些製藥廠有的是該協會成員有的不是）提出了具體自願的合作計畫，該合作計畫是爲了解決治療新冠肺炎病人的必要醫院藥品的短缺風險而提出。學名藥廠製造了關鍵醫院藥品的最大部分，而這些醫院藥品現在需求很大，而欲避免短缺。執委會認爲，在當前情況下，這種暫時過度的合作，考量其目的以及其採取的避免反競爭疑慮的防護機制，只要其計畫確實符合向執委會說明的範圍內，在歐盟反托拉斯法下看起來確實有其正當性（European Commission, 2020b）。

論者也建議，這種快速的諮詢建議意見，對廠商來說很重要，但會造成競爭主管機關的負擔。因而，其建議競爭總署不需要對所有的

any of the sectors referred to in Article 1(2) of this Regulation, provided that such agreements and decisions do not undermine the proper functioning of the internal market, strictly aim to stabilise the sector concerned and fall under one or more of the following categories: ...”).

通報都予以回覆，而可根據裁量權，只對明顯違反相關法規的聯合行為予以回覆，以及倘若有其他相對限制較小的方式，可以回覆建議。倘若競爭總署沒有回覆，或可視為競爭總署認為沒有疑慮 (Costa-Cabral et al., 2020: 15)。

整體而言歐盟對健康醫療產業積極主動的提供指引、給予諮詢，都有助於醫療產業部門進行聯合行為，提供人們及需要的醫療衛生服務 (Wright & Vasani, 2020: 45-47)。

四、打擊哄抬物價之宣示

在上述暫時架構之通告的最後，執委會表達，對於哄抬物價或囤積貨品者，會進行執法。其說明，在新冠肺炎流行此種例外情況下，事業和消費者更應該受到競爭法的保護。執委會將會持續密切、主動監督相關市場發展，查緝事業有利用當前情況而違反歐盟競爭法的情形。尤其，執委會宣示，其不會容忍事業有投機行為，利用此危機，從事反競爭的勾結或濫用市場優勢地位（包括因為此危機之特定情況而賦予的市場主導地位）；例如，剝削客戶和消費者（索取超過一般競爭水準之價格），或者限制產量，而最終傷害消費者（例如，面臨供給短缺時，阻礙任何人提升產能）。執委會因而鼓勵事業和公民，持續檢舉任何的卡特爾或違反反托拉斯法的行為 (European Commission, 2020a)。

雖然有上述宣示，但是在歐盟競爭法下，並沒有可以直接處罰囤積貨品或哄抬物價之直接條文；也許只能如該宣示所述，如果其行為同時有聯合行為或濫用市場優勢地位 (dominant position)，方能予以處理。

若是濫用市場優勢地位不當決定價格，就價格是否過度及不合理，歐盟判例法已經建立了許多判準，較不是問題 (Costa-Cabral et al., 2020: 8-10)。真正的問題在於，必須具有市場優勢地位者，才能夠處

理其哄抬物價行為 (Jenny, 2020: 5)。但是在 COVID-19 疫情期間，許多廠商，不論是製造商或零售商，若剛好擁有必要貨品之庫存（例如口罩），且無法滿足市場上急遽上升的整體需求時，其可能就會有廠商想要囤積貨物或哄抬物價。此時，如果只能對擁有市場主導地位之廠商所為的過度及不合理價格，進行執法，則無法解決實際的問題 (Jenny, 2020: 5)。

過去歐盟執委會在 1977 年，曾經想要克服當時歐盟條約第 86 條（現在的歐盟運作條約第 102 條）法條要件上的限制，用來處理在市場上發生緊急短缺問題時市場力濫用問題。當時的案件涉及的是荷蘭的油品市場，³⁰ 1973 年底，一煉油廠部分地拒絕銷售油品給 ABG（荷蘭 Avia 集團的 19 個聯合購買的會員），因為當時荷蘭被 OPEC 進行禁運打擊，原油進口量比起 10 月份下降了 50%。在那次石油危機中，零售商 ABG 希望向煉油廠 BP 購買油品，但 BP 為了維持其他的長期客戶，而願意賣給 ABG 的量少於其提出的需求 (Jenny, 2020: 5)。該案的問題在於，在執委會決定中，一開始的理由就提到，BP 具有市場優勢地位，但實際上，當時在荷蘭至少有七家煉油廠，且 ABG 也同時跟至少其他六家煉油廠購買油品。執委會的第二個理由在於，BP 對 ABG 供應所減少的量，相對於其他的客戶所減少的比例，來得更高，卻沒有正當理由。執委會認為，BP 給予 ABG 不相等的交易條件，導致 ABG 面臨明顯、立即、實質競爭上的劣勢 (Jenny, 2020: 5)。

對於為何 BP 具有市場優勢地位，執委會的理由指出：「由於荷蘭在石油危機期間所出現的經濟限制，會實質改變市場上有實質市佔和存貨的供應商和其消費者之間既存的商業關係。基於正常供應商可控制的其他理由，其消費者在此期間對於稀缺產品的供應，會變得完全依賴於原來的供應商。因此，在此情況持續期間，供應商相對於其平

³⁰ EC Commission decision (IV/28.841 - ABG/Oil companies operating in the Netherlands).

常的消費者，就具有優勢地位。」³¹

也就是說，在出現供給限制、需求暴增的短期不均衡情況，就會讓一廠商相對其消費者，產生「優勢地位」；不論在短缺發生之前其真正的市佔率多高，因為短缺發生時，對消費者來說要轉換供應商是不可能的（Jenny, 2020: 5）。

不過，執委會此一決定，後來被歐盟法院推翻。³² 但是歐盟法院並沒有討論，在市場短缺時期優勢地位的定義是否正確。法院指出，即使因為特殊的市場情況，導致廠商確實相對其客戶具有市場優勢地位，但問題在於，BP 在此石油危機中所為的特定行為，是否就真的構成所謂的濫用？³³ 歐盟法院認為，由於 ABG 與 BP 的關係是在石油危機發生前才出現，BP 在石油危機期間對 ABG 給予相對於其老客戶較不利的條件，並不能被指控為濫用優勢地位。³⁴

因此，倘若接受執委會 1977 年在 ABG 案決定中所採取的論理，只要在短期的貨物短缺時間，供應商相對其客戶就具有市場優勢地位，那麼競爭法主管機關就可以對其價格濫用行為進行執法（Jenny, 2020: 7）。但是，論者指出，這個論理混淆了經濟上的依賴和市場優勢地位兩者。根據執委會 2009 年對於優勢地位廠商所為濫用排他行為之指引第 10 段所指出，³⁵ 所謂的優勢地位廠商，必須在相關市場（而非相對其客戶）具有經濟力量之地位，且必須在一段期間擁有實質的市場力（而非短暫的時間）（Jenny, 2020: 7）。

³¹ *Id.*

³² Case 77/77 BENZINE en Petroleum Handelsmaatschappij BV, Amsterdam and others v Commission of the European Communities (Judgment of 29. 6. 1978).

³³ *Id.* para 18.

³⁴ *Id.* para 32.

³⁵ Communication from the Commission — Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings (Text with EEA relevance), OJ C 45, 24.2.2009.

因此，雖然歐盟執委會在上述暫時架構之通告最後，提到會打擊價格濫用行為，除非各國競爭法主管機關也有消費者保護功能（Jenny, 2020: 7），其能做的有限。此外，所謂的濫用價格，主管機關也必須證明索取之價格，乃過高且不合理（*excessive and unfair*），這對主管機關也會產生舉證責任負擔。因此，各國競爭法主管機關對於價格濫用之調查，較為緩慢，且會有不容易成立之風險（Jenny, 2020: 7）。

儘管上述競爭法條文要件上有解釋的困難，但歐盟各國競爭法主管機關在面臨 COVID-19 疫情嚴重、市場必要貨品短缺時，仍然對於過度地價格哄抬展開調查，包括義大利（對於洗手液、一次性口罩）、波蘭（與向醫院提供個人防護設備有關）、土耳其（與食品業有關）、烏克蘭（與口罩、機票、消毒劑和可長期存放食品），以及荷蘭，都對哄抬價格展開調查（Jenny, 2020: 7; Rakić, 2020: 30）。

五、不實廣告與不公平行為

歐盟執委會的執法範圍，主要僅限於違反反托拉斯法和結合規範，至於不公平競爭，主要法規為歐盟 2005 年不公平商業行為指令（Unfair Commercial Practice Directive 2005/29/EC）。³⁶ 由於不公平商業行為指令屬於指令，仍需要轉化為歐盟各內國法，故在不公平商業行為這一塊的主要執法者，為歐盟各會員國內的主管機關。但是，歐盟執委會對於不公平商業行為，則發布了「執行適用不公平商業行為指令之指引」（Guidance on the Implementation/Application of Directive

³⁶ Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC, Directives 97/7/EC, 98/27/EC and 2002/65/EC of the European Parliament and of the Council and Regulation (EC) No 2006/2004 of the European Parliament and of the Council ('Unfair Commercial Practices Directive') (Text with EEA relevance).

2005/29/EC on Unfair Commercial Practices)。³⁷ 該指引最早版本為 2009 年發布，但在 2016 年 5 月修正。

在新冠肺炎疫情在歐洲蔓延時，許多與 COVID-19 有關產品或服務的消費詐騙問題，也越來越多。但關於消費詐騙議題之處理，則需要交由各會員國負責主管不公平競爭和消費者保護的主管機關處理。但在歐盟執委會網站上，則放在消費者保護主題下，³⁸ 並說明由歐盟會員國組成的消費者保護合作 (consumer protection cooperation [CPC]) 組織，已經對 COVID-19 詐騙共同提出幾份官方文件。

該網頁指出，有證據顯示，許多交易者使用各種方式吸引消費者，其在網路上販售的產品很多都虛假地表示可以治療或預防 COVID-19 感染，或者標示虛假的認證，甚至詐騙者還會竊取消費者的 E-mail 和密碼。³⁹

在 2020 年 3 月 20 日，歐盟執委會和消費者保護合作聯盟 (Consumer Protection Cooperation Network [CPC])，對於「歐盟新冠病毒爆發下阻止線上平臺的詐騙與打擊不公平商業行為」，提出了一個共同立場。其指出，在新冠病毒蔓延歐盟時，網路平臺上的詐騙行銷技巧大量出現，利用消費者的害怕以銷售產品，包括針對口罩、洗潔劑、其他物質等，虛假地宣稱其可以預防或治療 COVID-19 之感染 (European Commission & CPC, 2020: 1)。

各國的消費者保護主管機關都高度警覺這類網路詐騙。義大利

³⁷ Commission Staff Working Document Guidance on the Implementation/Application of Directive 2005/29/EC on Unfair Commercial Practices, SWD/2016/0163 final.

³⁸ European Commission. “Actions of the Consumer Protection Cooperation Network (CPC) on rogue traders during the COVID-19 outbreak.” https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_en. Retrieval Date: 2021/8/17.

³⁹ *Id.*

競爭法與消費者保護主管機關（AGCM）、德國聯邦消費者組織（Verbraucherzentrale Bundesverband）、英國廣告標準管理局、和美國 FTC，都已經對這類網路詐騙採取行動；匈牙利競爭主管機關（GVH）則頒佈了對事業和消費者的指引，而執委會和各會員國都持續監督市場的活動（European Commission & CPC, 2020: 1）。

對於「歐盟新冠病毒爆發下阻止線上平臺的詐騙與打擊不公平商業行為」，部分內容屬於對線上平臺業者之責任要求，為節省篇幅，本文不予介紹，而只著重於該文件中對於線上詐騙的類型歸納。

該文件提及，在新冠病毒在歐盟爆發的當下，下述幾種行為，屬於最普遍被通報的違反消費者法律的情形（European Commission & CPC, 2020: 1）：

（一）對於宣稱產品可以避免或治療 COVID-19 感染的未經證實的宣稱（unsupported claims）

交易者（traders）會做出明示或默示地宣稱，宣稱他們的產品可以避免或治療 COVID-19 的感染或增加抵抗力，可以幫助消費者從感染情況中康復，但卻沒有根據穩固的科學證據支撐這些宣稱，或者所為的宣稱，並沒有完全符合官方專家對如何避免感染 COVID-19 所做的建議（European Commission & CPC, 2020: 2）。

案例 1：義大利的競爭與消費者保護主管機關（AGCM）封鎖了一個交易者的網站，該交易者的廣告宣稱，其含有活性 HIV 治療的抗病毒成分藥物，是「唯一可以對抗新冠病毒（COVID-19）的藥物」，以及「唯一可以對抗新冠病毒（COVID-19）的救助」，但健康主管機關的官方陳述中，其根本沒有任何治療效果（European Commission & CPC, 2020: 2）。

案例 2：交易者廣告某一常見的防護型口罩，宣稱為「新冠病毒口罩」，但一些科學專家質疑該口罩對抗 COVID-19 的保護性質（European

Commission & CPC, 2020: 2)。

這些宣稱違反了不公平商業行為指令第 5 條和第 6 條所規定的，禁止對產品主要特性為誤導性行為，以及不公平商業行為指令附錄 1 (Annex I) 的第 17 種行為，其在任何情況下，禁止宣稱一產品可以治療疾病，例如 COVID-19 (European Commission & CPC, 2020: 2)。

(二) 壓力銷售技巧 (pressure selling techniques) 和超額定價 (excessive pricing)

交易者常常使用壓力銷售技巧，或提供市場情況或取得產品可能性之不正確資訊，並索取高於一般的價格，希望讓消費者支付此高價 (European Commission & CPC, 2020: 2)。

案例 1：交易者宣稱該產品「只在非常有限的期限內供應」或者「最快銷售」，尤其當媒體報導政府打算要「徵收」大量的產品，例如防護性口罩時，殺傷力最大 (European Commission & CPC, 2020: 3)。

案例 2：交易者宣稱，因為防護性口罩的需求增加，所以他們所開價格為一般價格提高 600%，且市場上難以獲得 (European Commission & CPC, 2020: 3)。

上述這些行為都違反了不公平商業行為指令的第 5 條和第 6 條，禁止交易者對各式元素，包括產品是否可供應以及價格為誤導性行為，以及根據不公平商業行為指令附錄 1 的第 7 種行為，在所有情況下都禁止陳述一產品只在一非常短期內供應，其並非真實，且只是為了引發消費者立即的購買決定，剝奪消費者充足的機會或時間做出資訊充分的選擇 (European Commission & CPC, 2020: 3)。

甚至，當交易者利用這種壓力的特定情況，傷害消費者的判斷，影響他購買商品的決策，也會違反不公平商業行為指令第 8 條和第 9 條所禁止的侵害性商業行為 (aggressive commercial practices)。此外，不公平商業行為指令附錄 1 的第 18 種行為，禁止在所有情況下，傳送對

市場情況或產品取得可能性的不正確資訊，其意圖在於對消費者索取高於一般價格之價格（European Commission & CPC, 2020: 3）。

伍、比較臺灣作法與對公平交易法之啟發

在上述 OECD、美國、歐盟等介紹後，最後則可回頭思考臺灣，就上述這些重要議題，對我國公平交易委員會作為競爭法主管機關，有何啟發。雖然目前為止，因為臺灣防疫措施得宜，對國內市場運作並沒有產生嚴重衝擊。但上述若干問題，仍然存在於臺灣，只是政府採取其他的方式加以介入處理，例如口罩的製造分配銷售，就是臺灣的特殊處理方式，而沒有產生國外所擔心的防疫物資囤積、漲價等問題。

為相對於前文對歐美等國公平交易法主管機關之防疫因應措施之介紹順序，以下也依序，先討論結合行為之審查，再討論聯合行為、囤積貨物與哄抬物價，最後討論不實廣告。

一、結合行為之審查

在前開介紹 OECD、歐盟、美國，均發現其會討論結合行為審查，包括：程序上，因為在疫情嚴重情況下，行政機關人力不足，都考慮勸阻事業在疫情期間提出結合行為審查；實體上，也思考是否適度放寬結合行為之標準（例如 OECD 所提到之垂危事業的抗辯）。

由於在 2021 年 5 月以前，我國政府對疫情控制良好，在行政機關上下班時間上，並沒有產生困難，所以該等國家所建議在程序上展緩結合申報程序與審查，目前在臺灣並無必要。但在 2021 年 5 月以後，臺灣已出現較嚴重的疫情衝擊，而影響公平交易委員會或其他政府機關正常上下班運作，則可適度考慮採取線上申報、線上審查等程序。

而在實體上，雖然 2021 年 5 月，我國啟動三級防疫機制，衝擊了

某些行業，但目前為止，相對於其他國家，我國因疫情不嚴重。在產業經濟上，除了國外旅遊、國際運輸、國內飯店業等若干產業受到嚴重衝擊外，其他產業整體上尚能維持生存。對於是否可適度放寬結合行為審查標準，並考慮納入垂危事業的抗辯等，目前暫無需要。

二、聯合行為

在疫情期間，可能出現的聯合行為，大約可分為二種，一種是由政府出面主導，就防疫物資，以法令或指導，協調民間廠商進行物資分配。此種由政府出面以法令或指導協調的聯合行為，是否受公平交易法（下稱公平法）約束？第二種則是民間業者為了因應市場的變遷，由民間業者自發性的啟動聯合行為，此時，是否又會違反公平法？

（一）防疫物資之徵用與配銷

口罩是對抗新冠肺炎疫情散播的最有效的防疫物資，因而，我國政府對於防疫物資的管制，主要就是集中於口罩的管制上。

政府在 2020 年 1 月底前，就已經預期疫情將會嚴重衝擊世界經濟，故認為有必要對最重要的防疫物資「口罩」，進行市場介入。其法源依據，主要為傳染病防治法第 54 條：「中央流行疫情指揮中心成立期間，各級政府機關得依指揮官之指示，徵用或調用民間土地、工作物、建築物、防疫器具、設備、藥品、醫療器材、污染處理設施、運輸工具及其他經中央主管機關公告指定之防疫物資，並給予適當之補償。（第 1 項）前項徵用、徵調作業程序、補償方式及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。（第 2 項）」此一徵用口罩的法源，因 2003 年的 SARS 期間，就已經認知到有徵用防疫口罩之必要（高銘志，2020），故在 2004 年傳染病防治法全文修正時，納入當時第 53 條，後改為第 54 條。

政府從 2020 年 1 月間組成「口罩國家隊」，衛生福利部已自 2020

年 1 月 31 日起，依傳染病防治法第 54 條第 1 項規定，徵用國內業者生產的一般醫用口罩及外科手術口罩。對所有口罩原料完全徵用，並徵用所有製造口罩之工廠設備，分配製造目標量，要求這些工廠按照目標量進行製造。製造之後的配送、銷售，也完全由國家介入，在 2020 年 2 月到 5 月底前，民間不得自行銷售口罩，必須由政府徵用的藥局，或後來擴大的超商，以健保卡方式領取，並對價格進行統一定價（高銘志，2020）。直到 2020 年 6 月以後，才開放其他銷售場所可以販賣口罩。

口罩此一重要防疫物資，從製造、配送、銷售，都受到政府的高度介入管理，臺灣政府除以徵用、統一定價方式，採取直接的市場介入。此種由政府主導的市場聯合行為，是否會違反公平法？根據傳染病防治法第 55 條規定：「中央流行疫情指揮中心成立期間，各級政府機關依指揮官之指示，對於事業徵用及配銷防疫物資之行為，得不受公平交易法第十四條、商品標示法有關商品標示文字、標示方法及標示事項等規定之限制；……」條文中的公平法第 14 條，現為公平法第 15 條。亦即，傳染病防治法直接對由政府指示、事業徵用及配銷防疫物資的聯合行為，為明確的豁免規定。

（二）其他政府主導之聯合行為

我國對於醫療服務產業、醫療相關產品行業，因為採取全民健保制度，本來就屬於高度管制之產業。因而，哪家醫院可以提供疫病治療服務，均屬於高度管制，目前如討論屬於會違反公平法之聯合行為案例不多。

當政府出面主導，對醫療服務、醫療產品為某種聯合行為時，此時，此種政府出面管制、協調所產生之聯合行為，究竟是根據哪一條而可豁免於公平法，在公平法之法條依據上，並不明確。前述傳染病防治法第 55 條，對政府出面徵用、配銷防疫物資之聯合行為，明確給

予豁免；但對於政府出面協調的其他行為（例如由政府指示身份證字號為單數者只能週一、三、五、日去市場），市場也因而配合，此種事業遵守政府之法令或行政指導，而為之聯合行為，是否均可豁免於公平法？至少從公平法條文字上，並沒有明確豁免依據。

（三）民間自發性之聯合行為

如果不是由政府出面主導、協調所致之聯合行為，而是由民間自發性地為某種聯合行為，例如關於防疫物資相關聯合行為，我國公平交易委員會在前述說明中提到，「涉違反公平交易法第 15 條聯合行為之規定，依公平交易法第 40 條第 1 項規定最高可處新臺幣 5,000 萬元罰鍰。」似乎意味著會以最嚴重的規定進行裁罰。

參考前開歐美競爭法主管機關之運作，透過頒佈指引方式，事先說明某些特殊產業在疫情之下，主管機關可「承認合法的聯合行為」，此等方式較具彈性，頗為特別。我國公平法聯合行為規範採取原則違法、例外事前許可的情況下，與歐美競爭法主管機關之方式，規範架構存有差異。

其中，我國公平法第 15 條：「事業不得為聯合行為。但有下列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主管機關許可者，不在此限：……六、因經濟不景氣，致同一行業之事業難以繼續維持或生產過剩，為有計畫適應需求而限制產銷數量、設備或價格之共同行為。……」亦即，我國公平法對於例外許可之聯合行為中，本有這些較為廣泛的例外規定，包括「經濟不景氣」條款等，或許在我國新冠疫情下，事業間之聯合行為可主張此一經濟不景氣條款。

此外，公平法第 15 條之例外尚包括：「二、為提高技術、改良品質、降低成本或增進效率，而共同研究開發商品、服務或市場。……八、其他為促進產業發展、技術創新或經營效率所必要之共同行為。」在疫苗或防疫技術之開發上，也可接受某些聯合行為。但如上所述，

此種疫苗或防疫措施之聯合開發，往往是政府出面主導協調所致，此種由政府出面主導協調所致之聯合行為，可視是否符合公平法第 46 條而豁免於公平法。

雖然我國公平法有上述第 15 條之例外規定，但有無必要如歐盟、美國執法經驗，對於醫療行業、或其他特殊行業的特殊情況，訂定特別處理原則或指引，相當值得進行後續研究。

三、囤積口罩、哄抬價格

除了豁免於公平交易法之外，並以法規制裁作為後盾。所謂法規，乃是刑法第 251 條：「意圖抬高交易價格，囤積下列物品之一，無正當理由不應市銷售者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科三十萬元以下罰金：……三、前二款以外，經行政院公告之生活必需用品。」，行政院於 2020 年 1 月 30 日依據刑法第 251 條第 1 項第 3 款公告將一般醫用及外科手術口罩列為的生活必需用品（院臺經字 1090162918 號）。如此一來，對於競爭法主管機關擔心的囤積問題，採用刑法手段處理。

此外，原本傳染病防治法第 61 條規定：「中央流行疫情指揮中心成立期間，對主管機關已開始徵用之防疫物資，有囤積居奇或哄抬物價之行為且情節重大者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。」故除了「囤積居奇」之外，另有「哄抬物價」行為，可處「一年以上七年以下有期徒刑」。但一年以上七年以下似乎過重，在 2020 年 2 月 25 日立法院制定之嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例，第 12 條規定：「對於經中央衛生主管機關公告之防疫器具、設備、藥品、醫療器材或其他防疫物資，哄抬價格或無正當理由囤積而不應市銷售者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣五百萬元以下罰金。前項之未遂犯罰之。」同樣對囤積、哄抬價格等行為，調整為五年以下有期徒刑。

參考上述外國討論可知，要如何處罰個別廠商自己單純的自發的囤積貨物或提高銷售價格，倘若不具備獨占地位，也沒有聯合行為時，公平法似乎介入空間有限。

不過，過去公平交易委員會執法歷史中，曾於 2006 年（民國 95 年），對個別砂石業者，趁市場供需情勢緊急之際，惡意囤積砂石以哄抬價格之行為，認為違反當時的公平交易法第 24 條（現為第 25 條），屬於影響交易秩序之顯失公平行為，共做出 17 件裁罰。⁴⁰ 當時公平會雖然發現砂石價格上漲，但沒有發現聯合行為，也很難說個別的砂石業者具有市場地位，因而只能以「影響交易秩序之顯失公平行為」加以處罰。

此次疫情期間，公平交易委員會設置「新冠肺炎防疫物資專區」，其說明提到，對於囤積口罩、哄抬口罩價格者，可以刑法第 251 條、嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 12 條等規定處理。此外若業者構成聯合行為者，公平交易委員會（2020）說明：「至如業者之間有合意或共同調漲口罩價格的行為，經查證屬實者，則涉違反公平交易法第 15 條聯合行為之規定，依公平交易法第 40 條第 1 項規定最高可處新臺幣 5,000 萬元罰鍰。」因此，公平交易委員會認為，對防疫物資避免囤積與哄抬價格方面，可以特別法處理。其並未明確提及是否可運用公平交易法第 25 條之顯失公平作為執法依據。由於特別法的刑事責任可能已經產生足夠的威嚇效果，尚不需以公平法第 25 條作為執法工具。

四、不實廣告

在前述討論歐盟與美國時，由於該等國家對於各種防疫物資，除

⁴⁰ 例如公平交易委員會公處字第 095061 號處分（2006）、公處字第 095078 號處分（2006）、公處字第 095081 號處分（2006）等。

了政府介入分配外，也開放民間自由交易，而可能產生對產品服務描述，宣稱有防疫功能，而有不實廣告問題。例如，在前文第四部分討論時可發現，美國 FTC 處理了大量與防疫有關之不實廣告問題。

對此問題，我國公平法第 21 條，雖可處罰不實廣告，但是我國法規架構上，其他專業主管法規中，也存在各種不實廣告的相關規範。而在公平法第 21 條處理原則第 15 點規定：「有關本法第二十一條案件，本會與其他主管機關依特別法優於普通法原則予以分工。依前項分工結果，移請各主管機關處理之案件類型，如附表一」。⁴¹ 其中，關於「一、商品或服務之廣告內容宣稱、暗示或影射具醫療效能者，二、食品、健康食品、市售乳品、化粧品、藥物等之標示及廣告，三、醫療廣告」等不實廣告議題，主管機關經過協調分工後，均認為為衛生福利部。

而嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例第 14 條規定：「散播有關嚴重特殊傳染性肺炎流行疫情之謠言或不實訊息，足生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣三百萬元以下罰金。」因而，若是對防疫有關商品或服務有任何不實廣告，均屬於本條之不實訊息，也以較高之刑事責任和罰金加以嚇阻，臺灣對防疫商品服務之不實廣告情形，尚屬不多。

陸、結論

新冠疫情從 2019 年挑戰全球以來，檯面上重要的國際組織包括世衛、歐盟、世貿、聯合國、G20、G7 等，都相繼提出應對措施或提出

⁴¹ 公平交易委員會。〈公平交易委員會對於公平交易法第二十一條案件之處理原則〉，附表一，<https://www.ftc.gov.tw/upload/28800f0b-b30c-4329-85d8-ab6deca899cd.pdf>。2022/05/26 檢索。

倡議（張登及，2020：300）。從競爭法的角度，則是 OECD、歐盟、ECN、ICN 都紛紛發表正式聲明文件與各種新聞稿，做出政策建議，或是提供非正式的諮詢意見，從主要的事業在本特殊期間從事有限制競爭疑慮行為之合法與否的判斷，也包括不公平競爭行為的處罰。如何調整現有的競爭法架構與執法措施，以審慎面對本次經濟危機引起的在短期、中期和長期的市場結構面、行為面和績效面變遷，是各國戮力解決中可謂當前最重要的課題。

2021 年英國變種病毒的擴及再度讓全球陷入神經緊繃的態勢，各項封城、停航的措施再度出爐，當全球第一劑對抗新冠肺炎的疫苗在英國對一位九旬老婦開始施打以來，斯也英國，斯又英國。除了本論文所研究的 OECD、美國、歐盟作為之外，以德國為例，德國不遑多讓也積極地以競爭法的角度回應新冠疫情，在 2020 年 5 月 29 日德國聯邦議會立法通過生效實施競爭法暫行法，其規定兩點改變：一在於延長結合審查期間，另一有關罰鍰處分的利息繳納。⁴² 針對德國限制競爭防止法（GWB）可附帶一提的是，結合許可依限制競爭防止法第 42 條存在「部長許可」（Ministererlaubnis）的特殊機制，其原即可應用於重大經濟變故，此為德國法不同於其他國家競爭法的地方。⁴³

臺灣的口罩政策成效卓著，舉世皆知，產量既可呼應國內需求，又可援助外邦，對口罩的貿易限制措施一般並不認為會違反 WTO 相關規定（洪德欽，2020：26）。臺灣民眾在 2021 年 5 月前，可謂尚未

⁴² BGBl. 2020 I, S. 1067. 可參閱德國聯邦卡特爾署新聞稿，Corona-bedingte Änderungen im GWB treten in Kraft. https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/AktuelleMeldungen/2020/28_05_2020_Corona-bedingte_%C3%84nderungen_GWB.html. Retrieval Date: 2021/8/18.

⁴³ Dr. Torsten Körber (2020). Kartellrecht und Kartellrechtspraxis in Zeiten von COVID-19, WRP 2020, Heft 07, Juli 2020. 關於德國結合部長許可制度的介紹，可參閱劉華美（2009：186-197）。

能完全感受如同國外的嚴峻疫情發展，依公平交易法受罰的實務案例尚不多見，如回顧 2003 年 SARS 期間，則存在一些處分案例。⁴⁴

展望後疫情時代 (post pandemic) 的經濟發展，OECD 陸續開啓相關研究，公平交易委員會在與全球競爭事務主管機關同步經歷了前所未遇的公衛危機，雖未如其他國家和國際組織以立法的模式、或以公布反托拉斯指導原則的模式、或以公開共同聲明的模式、或以推出專題研究報告的模式等來渡過疫情帶給公平交易法的難關，也善盡各項調查、檢舉處理、即時新聞稿、諮詢服務等各種回應措施，展現身為防疫政府團隊的成員。公平交易法維護市場自由公平競爭秩序的立法意旨，因應新冠疫情而有所調整，但其宗旨並不會改變，未來的執法且拭目以待。

法學的討論上，從公法與公共衛生法的角度迄今累積了一些研究文獻，但有關本疫情對公平交易法執法上的影響及反思，並從國際汲取經驗，文獻尚鮮少，即便從經濟法的角度，探討疫情對本法學領域帶來的挑戰與因應，目前文獻也甚有限，因此本文以拋磚引玉之美意，深入分析如何兼顧本疫情的國家治理，和競爭法常態競爭秩序的維護。

⁴⁴ 例如公平交易委員會公處字第 072 號處分 (2003)；公處字第 098 號處分 (2003)；公處字第 058 號處分 (2003) 等。

參考文獻

一、中文部分

- 王性淵 (2020)。〈疫情衝擊下之結合管制－英國 Amazon 與 Deliveroo 結合案〉，《公平交易通訊》96：20-22。
- 公平交易委員會 (2020)。〈新冠肺炎防疫物資專區，常見問答〉。<https://www.ftc.gov.tw/internet/main/doc/docDetail.aspx?uid=1737&docid=16258&mid=1734>。2021/04/06 檢索。
- 行政院 (2020)。〈中央政府嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別預算追加預算案總說明〉。
- 行政院全球資訊網 (2020)。〈行政院新聞稿 2020/10/23〉。
- 李建良 (2020)。〈臺灣公法的當代思維——跨入 2020 年代的回敘與挑戰〉，《月旦法學雜誌》300：108-117。
- 洪德欽 (2008)。〈消費者權利在歐盟基改食品標示之規定與實踐〉，《歐美研究》38(4)：509-578。
- 洪德欽 (2014)。〈歐洲聯盟法的法源〉，《華岡法粹》57：1-42。
- 洪德欽 (2020)。〈新冠肺炎期間口罩禁止出口及紓困措施在 WTO 合致性之研究〉，《月旦法學雜誌》303：6-26。
- 郭昱伶 (2014)。〈公平交易法結合管制下的垂危事業抗辯之研究〉，《公平交易季刊》22(2)：163-218。
- 高銘志 (2020)。〈淺評防疫時期臺灣口罩專賣(?)制度〉，「新冠肺炎防治的法治反思與公共治理 說疫講法工作坊(三)」論文。台北：中央研究院法律學研究所，9 月 18 日。<https://ai.iias.sinica.edu.tw/mask-monopoly-during-covid-19-in-taiwan/>。2021/04/06 檢索。
- 梁珮玟 (2020)。〈競爭政策於新冠肺炎下所扮演的角色〉，《公平交易通訊》94：16-19。
- 張登及 (2020)。〈國際秩序的變遷與新冠疫情衝擊的影響〉，思想編輯委員會 (主編)，《新冠啓示錄 (思想41)》，頁 295-302。台北：聯經出版。

國發會 (2020)。〈後 COVID-19 臺灣經濟發展對策〉。

黃欽勇 (2020)。《斷鏈之後：科技產業鏈的分整合》。台北：大橡。

劉華美 (2009)。《競爭法與能源法》。台北：元照出版。

二、英文部分

Barr, W. P. (2020). “Department of Justice COVID-19 Hoarding and Price Gouging Task Force.” <https://www.justice.gov/file/1262776/download>. Retrieval Date: 2022/05/24.

Cary, G. S., Dolmans, M., Hoffman, B., Graf, T., Brannon, L., Pepper, R., Mostyn, H., Lazda, A. R. B., Haynes, S., Georgieva, K. & Przerwa, J. (2020). “Exploitative abuses, price gouging & COVID-19: The cases pursued by EU and national competition authorities.” <https://www.concurrences.com/en/bulletin/special-issues/competition-law-covid-19-en/exploitative-abuses-price-gouging-covid-19-the-cases-pursued-by-eu-and-national-en>. Retrieval Date: 2021/01/07.

Conner, I. (2020). “Resuming early termination of HSR reviews.” <https://www.ftc.gov/news-events/blogs/competition-matters/2020/03/resuming-early-termination-hsr-reviews>. Retrieval Date: 2021/01/07.

Costa-Cabral, F., Hancher, L., Monti, G. & Feases, A. R. (2020). “EU Competition Law and COVID-19.” <https://ssrn.com/abstract=3561438>. Retrieval Date: 2021/01/07.

ECN (2020). “Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis.” https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf. Retrieval Date: 2022/05/24.

EOP (2020). “Preventing Hoarding of Health and Medical Resources To Respond to the Spread of COVID-19.” *Executive Order* 13910.

European Commission (2020a). “Communication from the Commission Temporary Framework for assessing antitrust issues related to business cooperation in response to situations of urgency stemming from the current COVID-19 outbreak 2020/C 116 I/02.” [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408\(04\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0408(04)). Retrieval Date: 2022/05/24.

- European Commission (2020b). “Antitrust: Commission provides guidance on allowing limited cooperation among businesses, especially for critical hospital medicines during the coronavirus outbreak.” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_618. Retrieval Date: 2021/08/18.
- European Commission & CPC (2020). “Stopping scams and tackling unfair business practices on online platforms in the context of the Coronavirus outbreak in the EU.” https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/live_work_travel_in_the_eu/consumers/documents/cpc_common_position_covid19.pdf. Retrieval Date: 2022/05/24.
- FTC (2020a). “Premerger Notification Office Implements Temporary e-Filing System.” <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/03/premerger-notification-office-implements-temporary-e-filing>. Retrieval Date: 2021/08/18.
- FTC (2020b). “FTC to Resume Processing HSR Early Termination Requests on March 30.” <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/03/ftc-resume-processing-hsr-early-termination-requests-march-30>. Retrieval Date: 2021/08/18.
- FTC (2020c). “FTC, FDA Send Warning Letters to Seven Companies about Unsupported Claims that Products Can Treat or Prevent Coronavirus.” <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/03/ftc-fda-send-warning-letters-seven-companies-about-unsupported>. Retrieval Date: 2021/08/18.
- FTC & DOJ (2020a). “Joint FTC-DOJ Antitrust Statement Regarding COVID-19.”
- FTC & DOJ (2020b). “Joint Statement Announcing They are on Alert for Collusion in U.S. Labor Markets.”
- HHS (2020). “Notice of Designation of Scarce Materials or Threatened Materials Subject to COVID-19.”
- ICN (2020). “ICN Steering Group Statement: Competition during and after the COVID-19 Pandemic.” <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/04/SG-Covid19Statement-April2020.pdf>. Retrieval Date: 2022/05/24.
- Jenny, F. (2020). “Competition Law Enforcement and the COVID-19

- Crisis: Business As (Un)usual?” <https://ssrn.com/abstract=3606214>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- Wright, L. & Vasani, S. (2020). “Reading the Signs: Evolving Antitrust Policy in Europe in Response to the Pandemic” *Antitrust* 34(3): 45-47.
- Ludwin, D., McSweeney, T., Fanelli, M. & Cahoy, K. (2020). “Federal and State Price-Gouging Enforcement in the Era of COVID-19.” <https://www.covcompetition.com/2020/04/federal-and-state-price-gouging-enforcement-in-the-era-of-covid-19/>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- OECD (2020a). “Exploitative pricing in the time of COVID-19.” <https://www.oecd.org/competition/Exploitative-pricing-in-the-time-of-COVID-19.pdf>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- OECD (2020b). “Merger control in the time of COVID-19.” <http://www.oecd.org/competition/Merger-control-in-the-time-of-COVID-19.pdf>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- OECD (2020c). “Co-operation between competitors in the time of COVID-19.” <https://www.oecd.org/competition/Co-operation-between-competitors-in-the-time-of-COVID-19.pdf>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- Orbach, B. (2020). “Antitrust in the Shadow of Market Disruptions” *Antitrust* 34(3): 32-36.
- Rakić, I. (2020). “Competition Law in the Age of Covid-19.” *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2020. <https://ssrn.com/abstract=3650807>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- Sibarium, M. L., Dulani, J. T. & Navikas, D. A. (2020). “U. S. Merger Review in the Time of Coronavirus: The FTC and DOJ are changing their approach to civil enforcement and merger review during the COVID-19 pandemic.” <https://www.pillsburylaw.com/en/news-and-insights/merger-ftc-doj-enforcement-covid-19.html>. Retrieval Date: 2021/01/07.
- Simmons, I., Bashour, G., Klein, A. H. & Saravia, C. (2020), “Necessity as the Mother of Invention? Streamlining the Evaluation of Competitor Collaborations” *Antitrust* 34(3): 6-11.
- Simons, J. (2020). “Statement from FTC Chairman Joe Simons Regarding Consumer Protection.” https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1569773/final_chairman_covid_statement_3262020.pdf. Retrieval Date: 2022/05/24.

The Applications and Adjustments of the European and American Competition Laws during COVID-19 Pandemic

Chih-Chieh Yang & Hwa-Meei Liou***

Abstract

The novel coronavirus that afflicted the world in 2020 was named COVID-19 by the World Health Organization (WHO) on February 11, 2020 and was declared a pandemic on March 11, 2020. On April 27, 2020, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Competition Committee also released its competition policy responses to COVID-19 reports on May 25 and 26, 2020. Since March 2020, the United States Federal Trade Commission also set up a webpage with dedicated resources on COVID-19, as well as announced a series of measures pertaining to the enforcement of antitrust and unfair laws relating to COVID-19, a few of them which were jointly released with the United States Department of Justice. The European Commission similarly set up a dedicated COVID-19 webpage and has since March 2020 also issued guidance on competition law enforcement and approaches in response to the COVID-19 crisis. ECN and ICN also released Joint Statement on application of competition law during the Corona crisis and Steering Group

* Professor, Institute of Technology Law, National Yunlin University of Science & Technology.
E-mail: yangchih@yuntech.edu.tw

** Corresponding Author. Professor, Graduate Institute of Technology Management,
National Taiwan University of Science & Technology.
E-mail: liouhm@mail.ntust.edu.tw

Statement on Competition during and after the COVID-19 Pandemic. Since the pandemic poses as a brand new challenge to competition enforcement agencies around the world, the question of how the existing competition law structure and enforcement measures should be adjusted in order to confront the economic crisis, is the most important question for all countries to resolve.

Keywords: COVID-19, Competition Law, Restrictive Competition, Unfair Competition, OECD

