

出國報告（出國類別：開會）

出席「2018年 ICN 單方行為研討會」

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：視察胡俊賢

派赴國家：南非

出國期間：107年11月1日至107年11月2日

報告日期：107年11月20日

一、會議目的：本次會議係由南非競爭委員會主辦，義大利及澳洲競爭委員會共同主持，各國競爭主管機關與相關非政府部門人士(NGA)共同研討與單方行為有關之議題，本次會議主題「檢視具有實質市場力量之主導廠商，分析其單方行為所帶來之挑戰」(to examine the challenges involved in analyzing unilateral conduct of dominant firms with substantial market power)。針對此主題，主要透過各國執法經驗之交流，增進單方行為有關超額定價、掠奪性定價及獨家交易的安排之分析技巧，以俾競爭法之施行。

二、過程：

- (一) 會議名稱：ICN 2018 年單方行為研討會 (Unilateral Workshop)。
- (二) 會議時間：107 年 11 月 1 日至 2 日，共 2 天。
- (三) 會議地點：南非史泰倫伯斯(Stellenbosch)。
- (四) 與會國家：計有各國競爭法主管機關官員及 NGAs 代表參與，出席人員約一百多名，其中包括：南非經濟發展部部長 Ebrahim Patel (Minister of Economic Development)、南非競爭法上訴庭法官 Dennis Davis (Competition appeal court South Africa)、南非競爭委員會委員 Tembinkosi Bonakele (Competition Commission)、澳洲競爭暨消費者委員會執法及遵法組執行長 Marcus Bezzi (Executive General Manager, Enforcement and Compliance, ACCC)、俄國聯邦反壟斷總署 Elena Zaeva (Federal Antimonopoly Service of Russia)、美國聯邦交易委員會 Gali F. Levine (FTC, US)、歐盟競爭總署 Reka Horvath (DG Competition EU)、德國聯邦卡特爾總署 Moritz Jakobs (Bundeskartellamt)、日本公取會 Yasuhiro Yoshikawa (JFTC)、以色列反托拉斯局 Yael Schanin (Israel Antitrust Authority)、土耳其競爭局 Burak Buyukkosoglu (Turkish Competition Authority)、主辦國南非競爭委員會 (South Africa Competition Commission) 及各國競爭機關、非政府組織之代表等。

三、會議議程如次

- (一) 10 月 31 日(星期三)：報到。

(二) 11月1日至2日(星期四、五)：正式會議，以大會(plenary)、分組討論(breakout session)方式依序進行。

四、會議討論議題如次：5場次大會議題

(一) 超額定價之爭論：競爭法之施行是否須提及超額定價？如果競爭法不適合闡述超額定價，政府應如何表示關切？

(Debate on excessive pricing. Should prices thought to be excessive be addressed through competition law enforcement? If competition law is not appropriate how should governments address concerns about excessive prices?)

(二) 競爭法主管機關如何闡述及評估超額定價？如果發現超額定價，何種矯正措施為當？

(How should competition agencies that address excessive pricing cases evaluate such conduct? What remedies may be appropriate if there is a finding of excessive pricing.)

(三) ICN 對折扣之實務運用。(Applying ICN good practices on Rebates.)

(四) ICN 對獨家交易安排之實務運用。(Applying ICN good practices on Exclusive dealing arrangements.)

(五) ICN 對掠奪性定價之建議方針。(Applying ICN Recommended practices on Predatory Pricing.)

五、進行方式：會議採全體出席之專題演講及分組討論方式進行，專題演講有5場次進行，各場次分別有4-5人進行報告並進行意見交流，分組討論則為同時間有5場次，針對預先設定的主題交換意見，上開均由各與會人員自由選擇參加場次。

六、會議情形擇要如下（議程及會議資料如附）：

(一) 除大會議題外，分組討論議題如下：

1、評估超額定價。(Assessing Excessive Prices.)

2、折扣。(Rebates.)

3、獨家交易的安排。(Exclusive Dealing Arrangements.)

4、掠奪性定價。(Predatory Pricing.)

(二) 以下就全體出席的專題演講內容摘要如下：

- 1、掠奪性定價案例報告：加拿大競爭局就加拿大航空(Air Canada)涉及掠奪性定價乙案提起上訴，按加拿大航空對於東加拿大新斯科細亞(Nova Scotia)、新伯倫瑞克(New Brunswick)、艾德華王子島(Prince Edward Island)濱海三省地區空運具有優勢地位，並對其後加入之競爭者 Westjet、Canjet 兩家廉價航空採取價格及航班追隨策略，導致 Westjet、Canjet 公司被迫放棄 7 條經營路線，據瞭解東加拿大地區，從 Halifax(哈利法克斯)到 St. John(聖約翰)，從 Montreal(蒙特利爾)到 Ottawa(渥太華)Canjet 公司之單程票價為 89 至 99 美元，而加拿大航空相同路線票價則超過 600 美元，為求對抗，該公司採取價格跟進策略，導致 Westjet、Canjet 二公司無法競爭。據此，加拿大競爭局懷疑加拿大航空涉及強迫新進參與者退出市場，其後具有自行調高票價的可能，競爭局認為從可避免成本(Avoidable cost)角度來看，加拿大航空於其所經營 7 條路線，先後降價增班導致其收入低於成本，係遊走於法律邊緣，涉有違法之虞。
- 2、以色列反托拉斯局(Israel Antitrust Authority)就 Ashdod 港務公司處理交通運輸工具進口卸貨集散站濫用其主導地位乙案，處 9 百萬謝克(NIS 9M)罰鍰，並同時對該公司 CEO(執行長)、副總裁及高級港務官員各處 2 千萬謝克(NIS 20M)罰鍰。案經瞭解以色列三大港口 Ashdod、Haifa 及 Elart 分別對歐亞美進行貿易，面向歐美業務部分僅有 Ashdod 及 Haifa 兩港進行競爭，而從 2010 年至 2014 年，Ashdod 港務公司先後與該區汽車進口商簽約，約定各廠汽車進口量須達成其設定目標，即給予廠商港口優惠折扣服務費，未達目標者即無優惠，這種作法對同業 Haifa 之港務競爭產生傷害，且 Haifa 須補償進口車輛從 Ashdod 移至 Haifa 中間所發生一切毀損，以色列反托拉斯局認為 Ashdod 公司之行為涉及減損競爭，遂予以處分。
- 3、土耳其競爭局(Turkish Competition Authority)於 2012 年起對廠商濫用優勢地位產生超額或掠奪性定價之行為進行調查。其中土耳其航空公司票價案並未發現違法事實；Un R0-R0 船運公司案被處以 4%

營業額罰鍰(TRY841199.7 里拉)；土耳其 GSM 主導廠商 Turkcell 因排除競爭廠商對於 vehicle tracking 的服務案，被處以 3,900 萬里拉罰鍰(TRY39 m)；Tupras 公司因濫用優勢地位產生超額定價行為案，被處以 41,200 萬里拉罰鍰(TRY 412m)；另 TurkTelecom 公司因濫用優勢地位對第三方共享 App 機制要求採取延遲、阻撓、破壞方式案，被處以 3,300 萬里拉罰鍰(TRY 33m)。

- 4、歐盟(DG comp)：就俄羅斯 Gazporm 公司對中、東歐國家天然氣定價不公被檢舉乙案決定不予罰鍰，該案同時要求 Gazporm 公司實現一系列具法律效力之承諾(legally binding commitments)以改變其行為，依該承諾，如果中、東歐國家之消費者認為其支付之天然氣價格高出西歐的消費者，就有權要求 Gazporm 公司重新檢視價格，該決定將持續八年。Gazporm 公司基本上同意歐盟決定，並將改變該公司於中東歐地區之傳統商業作法，其中包括取消約束條款，並同意前揭國家利用其管線跨境銷售天然氣至保加利亞及波羅的海三國。惟反對者卻認為此承諾太軟弱，根本改變不了 Gazporm 公司之違法行為，根據歐盟 2015 年已完成之調查結果，就足以對該公司處 10%年營業額約 68 億歐元罰鍰，是以本案有必要成立監督機制以確保其承諾之實現。

(三) Hypothetical case study 分組討論超額定價假設案例

Emporium Holdings “Emporium” was established as a wholly-owned private company in the year 2000. The company was established after the first innovation in Africa to produce microsil from ferrosilicon (FeSi). Microsil is produced as a by-product of FeSi production. Initially discharged in the atmosphere as a pollutant, the innovation by Emporium resulted in the collection of microsil as a powder. Microsil is used as a binder in the production of refractory products. Microsil accounts for approximately 30% of the costs of refractory products. Demand for microsil has significantly increased over time and there is no other substitute binder for microsil in the production of refractory products. Emporium has secured infinite rights to all FeSi mines in South Africa and is therefore the sole producer of microsil in South Africa. It is not feasible to import microsil due to its toxic nature and cross border

embargo. Emporium obtained the rights to the FeSi mines at a very low price by which it pays a very small royalty to FeSi producers. In 2012, Emporium raised the prices of microsil significantly. Since then prices of microsil have been increasing relatively more than the pre-2012 period.

本案背景資料:

Emporium 公司創立於 2000 年，該年亦為南非創新生產 microsil 第二年，microsil 係從 ferrosilicon (Fesi) 提煉而來，為副產品，本來是當做汙染品予以廢棄，後來經由 Emporium 公司創新收集成粉末狀，作為耐火材料之黏著劑，占耐火材料 30% 生產成本，其後需求顯著增加，銷售大增，且無其他代替品。另 Emporium 公司取得 FESi 礦區獨家礦權，於是成為南非 microsil 唯一生產廠商，此外，microsil 污染的特性及跨國界的杯葛禁運，導致進口 microsil 並不可行，又該公司以低價取得 Fesi 礦，因此對礦區下游生產廠商忠誠度不高，2012 年後，Emporium 公司便逐漸調漲 microsil 價格至今。

In 2016, the Competition Commission (“Commission”) received a complaint from the Refractories that Emporium was excessively pricing microsil to customers in South Africa. Refractories alleged that there is no reasonable relationship between costs incurred to produce and supply microsil, and the final microsil prices that Emporium charges to Refractories. At the time the complaint was received, Emporium’ s alleged conduct was considered to be ongoing. During the investigations the Commission team gathered the information presented in the tables below.

南非競爭局於 2016 年接獲耐火材料商檢舉上游 Emporium 公司涉有超額定價之違法行為，指稱生產成本和下游售價，兩者並無相關性，且收件時該違法行為尚持續進行中，南非競爭局於調查階段收集相關資料表列如下：

Table 1: Sales and price information

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sales volume (million tons)	1, 72	2, 07	2, 12	2, 16	1, 99	2, 15
Revenue figures (R millions)	90.1	130.3	162.9	201.6	174.4	240.7
Weighted average prices (R/T)	52, 44	62, 95	76, 15	87, 66	87, 67	96, 31

Table 2: Costs and Financial information

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Cost of sales (R/T)	20, 28	24, 06	28, 35	31, 97	33, 24	37, 20
Total operating cost (FC) (million Rand)	2, 2	1, 2	2, 6	3, 4	3, 7	5, 9
Taxation (million Rand)	25.26	36.49	45.63	56.45	48.85	67.42

Capital invested on tangible assets (Replacement) (million Rand)	94, 01	97, 35	98, 93	101, 30	103, 62	104, 91
Goodwill (million Rand)	21, 40	22, 50	23, 60	24, 70	25, 80	27, 00
ROCE (Return on Capital Employed)	0, 20	0, 19	0, 17	0, 14	0, 15	0, 15
TIRR (Truncated Internal Rate of Return)	0, 19	0, 18	0, 15	0, 16	0, 14	0, 13
WACC (Weighted Average Cost of Capital)	0, 15	0, 15	0, 13	0, 12	0, 11	0, 09

Table 3: Actual cost of electricity and the cost at market price (R/T)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Actual costs incurred	1.50	1.60	1.80	1.90	2.20	2.30
Costs at market price	2.00	2.20	2.30	2.60	3.00	3.30

Table 4: Weighted average prices of microsils in the respective countries (R/T)

	Botswana	Ghana	France	Russia	India	China	Brazil	USA
2012	45, 25	40, 25	40, 54	38, 25	44, 54	35, 25	42, 54	42, 54
2013	54, 35	48, 35	48, 65	46, 85	51, 65	42, 35	46, 65	53, 65
2014	68, 75	60, 75	58, 65	58, 75	62, 65	52, 75	59, 65	61, 65
2015	71, 41	64, 41	70, 96	62, 41	74, 96	57, 41	68, 96	76, 96
2016	79, 55	73, 45	74, 17	70, 35	80, 37	67, 35	76, 37	78, 17
2017	81, 65	76, 45	84, 11	73, 25	90, 51	71, 25	89, 01	85, 61

Questions

- 1、Based on the information provided assess whether or not Emporium charges excessive prices for microsils in contravention of the competition act?

根據上述基本資料，Emporium 公司是否涉及超額定價之行為？

- 2、Discuss the appropriate remedies that you would recommend if Emporium was found to be charging excessive prices for microsils in contravention of the competition act.

如果公司發現有涉及超額定價之違法行為，請討論矯正措施。

Solution :



Price-cost guide solutions



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Step 1: Identify the prices	52.44	62.95	76.15	87.66	87.67	96.31
Step 2: Identify costs (economic value)	44.94	49.92	57.40	63.97	66.17	71.30
Cost of sales (R/T)	20.28	24.06	28.35	31.97	33.24	37.20
Total operating cost (FC) (R/T)	1.279069767	0.579710145	1.214953271	1.47826087	1.859296482	2.36
Electricity costs adjustment (R/T)	0.50	0.60	0.50	0.70	0.80	1.00
Taxation (R/T)	14.68	17.63	21.32	24.54	24.55	26.97
Capital reward (WACC*capital invested on tangible assests/ volumes) (R/T)	8.20	7.05	6.01	5.29	5.73	3.78
Step 3: Compare costs and prices	17%	26%	33%	37%	32%	35%
Step 4: Make a judgement of reasonableness						

competition regulation for a growing and inclusive economy



Profitability Analysis Guide Solutions



	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Step 1: Identify the profitability measure (ROCE)	20%	19%	17%	14%	15%	15%
Step 2: Identify WACC	15%	15%	13%	12%	11%	9%
Step 3: Compare WACC and profitability measure	33%	29%	30%	19%	41%	72%
Step 4: Make a judgement of reasonableness						

competition regulation for a growing and inclusive economy

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
South African Prices	52.44	62.95	76.15	87.66	87.67	96.31
Russia's prices	38.25	46.85	58.75	62.41	70.35	73.25
Russia Vs South Africa	37%	34%	30%	40%	25%	31%
Brazil	42.54	46.65	59.65	68.96	76.37	89.01
Brazil Vs South Africa	23%	35%	28%	27%	15%	8%

competition regulation for a growing and inclusive economy

(四) 討論內容摘要：

1、競爭機關是否介入調查？

- (1) 不干預：市場能自我調適；價格管制失敗將加速市場機制失敗；干預成本太高；干預是多餘的，因為價格競爭永遠存在；價格管制或矯正都很難處理；超額定價係屬不確定概念，目前還在發展中，不易運用；獨占價格之禁止係屬獨占禁止；干預造成資本投資之扭曲。
- (2) 干預：市場自我調整能力不夠；超額定價造成消費者福利減損；總福利減損(deadweight loss)；政府適當干預作為競爭法實施之補充，並在行為時適時補上第二槍；增加民眾對競爭政策之支持；超額定價的濫用就是違反競爭法；公共政策之考量會給政治立法層面帶來壓力；一般企業定價與超額定價之關聯係屬鄉愿。
- (3) 有關價格成本法部分，一般認為成本越高，代表無效率，超額定價可能性愈低，而本案成本呈上升趨勢，似無超額定價之虞，惟價格成本比超過 30%，似有超額定價可能，而 30% 是否可認定為門檻，則為本案討論重點。
- (4) 有關利潤法部分，Roce (return on capital employed 已動用資本報酬率) 愈高可單獨認定為超額訂價，本案平均為 16.67%，似難認定為超額訂價。其次利潤成本比，平均為 37.33% 且呈上升趨勢，涉有超額定價之虞。利潤法主要使用在水電、瓦斯、鐵路等公用事業，本案非為前揭事業，強行使用並非妥當。

- (5) 有關直接比較法部分，其他國家市場因產品售價格與南非相近而予以排除，此法僅針對南非、俄羅斯及巴西三國之售價進行比較，其考量因素包括海運運費、碼頭倉儲費用、港口管理費、港口內陸目的地運送費、FOB(目的港到岸價格)、CIF(保險運費在內價格)、C&F價格、汙染品關稅等，再比較俄羅斯(10,000\$)巴西(12,000\$)及南非(6,000\$)三國國民所得後發現，Emporium 公司於南非之 microsil 售價偏高，涉有超額定價之虞。
- (6) 綜上三種方法組合考量，Emporium 公司涉有超額定價可能。

2、有關矯正措施部分：

- (1) 價格恢復至超額定價前之水準，惟政府需花費巨大資源以監控廠商售價，這是無效率的表現。
- (2) Fesi 礦區重新招標，以降低進入障礙，增加廠商參與競標。
- (3) 南非政府須考量取消對 Emporium 公司電力補貼，使競爭廠商之電力成本趨於公平。
- (4) 採取利潤法評估超額定價時，如須考量納入無形資產，則須考量修訂會計制度。
- (5) 本案之執法須考量目的事業主管機關與競爭法機關之調和問題。

七、ICN 單方行為工作小組建議之指導原則：

- (一) 競爭法主管機關應以健全之經濟分析為基礎以決定市場主導力量之存在。
(Agencies should use a sound analytical framework firmly grounded in economic principles in determining whether dominance substantial market power exists.)
- (二) 單一廠商是否具有市場主導力量，應以市場調查涉及影響競爭之因素綜合考量而為之。
(A firm should not be found to possess dominance substantial market power without comprehensive consideration of factors affecting competitive conditions in the market under investigation.)
- (三) 多年發展且具市場地位之受調查廠商及其競爭者，皆應作為市場主導力量分析之指標或出發點。
(Market shares of the firm under investigation and its existing

competitors, including their development during the past years, should be used as an indication or starting point for the dominance/substantial market power analysis.)

(四) 競爭法主管機關應審慎計算市場占有率。

(Agencies should give careful consideration to the calculation of market shares.)

(五) 以市場占有率門檻為基礎作為安全港可能較為有利。

(It can be beneficial to use market share-based thresholds as a safe harbor.)

(六) 以市場占有率門檻為基礎作為市場實質主導力量之指標可能較為有利。

(It can be beneficial to use market share-based thresholds as an indicator of dominance/substantial market power.)

(七) 市場力持續期間之評估應著重廠商進入或擴張之障礙，這在分析市場實質主導力量方面是不可或缺的。

(The assessment of durability of market power, with a focus on barriers to entry or expansion, should be an integral part of the analysis of dominance/substantial market power.)

(八) 針對個案之特殊情況，競爭法主管機關應採取其他要件來分析市場實質主導力量。

(As appropriate in the specific circumstances of a particular case, agencies should use further criteria to analyze dominance /substantial market power.)

(九) 有關小型或單獨經濟市場力量評估之架構分析，一般而言並無不同，惟市場因素將導致更多限制競爭。

(The analytical framework used to assess market power is the same in small and/or isolated economies, but market factors may resulted in more limited competition.)

(十) 競爭法主管機關應在機密性資訊保護的前提下使市場主導力量之評估更為透明。

(Agencies should seek to make their dominance/substantial market power assessments transparent, subject to the appropriate protection of confidential information.)

八、心得與建議：

- (一) 本次研討會為 ICN 單方行為工作小組所籌辦之 2018 年度研討會，年度研討會每年分別在不同國家或地區舉辦，本次會議係輪由南非競爭局主辦。依往例 ICN 單方行為工作小組事先均會傳送假設性案例及 ICN 單方行為相關研究報告予參加人員。本次本會代表擔任 moderator 職務，大會分派工作如後述：專題報告結束後，moderator 須前往大會秘書處報到，領取職務及所屬小組名牌，由大會工作人員帶領前往大會 Van Der sterr 旁之 Accounting Department 大樓指定會議室，接著 moderator 開場並引導 resources person 及小組與會人員自我介紹，然後由 moderator 簡報超額定價定義及假設案例案情說明，接著將小組分為三組由 moderator 及 resources person 分別帶開進行討論(45 分鐘)，然後小組結合由 moderator 主持綜合討論(30 分鐘)，從正反兩面進行交流，最後 15 分鐘由 moderator 綜合歸納本組結論並作 closing remark，向大會繳交書面報告。事前大會要求 moderator 必須閱讀其所指定歐盟相關文章，瞭解歐盟超額定價定義，各國競爭機關對定價干預及不干預兩種立場及其原因，並熟悉檢測超額定價三種方法及其運用，以俾小組討論時引導組員儘速進入狀況並積極參與討論。
- (二) 本次研討會主要係鼓勵與會者參考「ICN 單方行為工作小組」審查原則及「European Union treaty article 102(a)」進行超額定價案例討論，研討重點在於推廣歐盟概念，依據其設計假設性案例循序引導，終極目標則希望擴展到全世界，關於此項歐美立場迥異，針鋒相對，美國認為歐盟在超額定價、廠商定價、市場價格、掠奪性定價各種價格水準間強力介入，本身就違反效能競爭，充滿矛盾。歐盟則穩紮穩打理論與案例與日俱增，訴訟經驗不斷累積，從實踐中檢驗理論，就物價查察而言，可謂蘿蔔與棒子並重，提供一條可行之路。
- (三) 本次研討會地點為南非史泰倫博斯，目前南非與我國兩國人民往來需辦理

簽證及面談，而面談又需預約，本會同仁此次前往簽證，送件、面談、補件、取件達四次之多，且所需證件繁瑣眾多，以本次研討會兩天而言，所需文件為新、舊護照正本、南非入境申請表、指定規格照片、航班訂位證明、訂房證明、財力證明、疫苗注射證明、南非競爭委員會邀請函、南非邀請單位身分證明，及本會同仁在職證明書等，一切顯示似為小題大作，並非合理，爾後本會在選擇參與其他較為特殊國家（即未具便利性）舉辦類似會議，應審慎評估。