

# 英國結合評估處理原則修正簡介

為有效因應數位經濟日趨複雜的商業模式，英國競爭與市場管理局於本（2021）年3月18日發布修正之結合評估處理原則，針對數位市場特性提出當局審查的重點。

■ 撰文 = 吳明賢  
（公平會資訊及經濟分析室科員）

## 前言

自2010年競爭與市場管理局（Competition and Markets Authority, CMA）發布結合評估處理原則（Merger Assessment Guidelines）以來，市場迅速發展與變化，為有效因應數位經濟複雜的競爭型態，歷經2020年11月公開諮詢，在英國脫歐過渡期結束之前，於本（2021）年3月18日發布最新修正之結合評估處理原則<sup>1</sup>。此結合評估處理原則採納Furman顧問公司「解鎖數位競爭：數位競爭專家小組報告」（Unlocking digital competition, Report of the Digital Competition Expert Panel）<sup>2</sup>，及Lear顧問公司「數位市場結合管制決定事後評估報告」（Ex-post Assessment of Merger Control Decisions in Digital Markets）相關建議<sup>3</sup>，並融入過去十年累積的判例及實務經驗，將有助於執法效益，降低削弱競爭或損害創新的情形，亦可使企業於結合前更清楚了解是否可能引起限制競爭疑慮。

## 結合評估處理原則修正重點

有關本次修正的重點概念，簡要說明如下：

### 一、實質減損競爭（substantial lessening of competition）

CMA認為在評估事業結合是否具有實質減損競爭效果時，對於實質性的認定具有多種意涵，即使市場（或相關區隔市場）的規模或價值很小，亦可能導致實質上的競爭減損，將取決於個別案件的事實。CMA在判斷結合個案是否實質減損競爭，對於市場的相關條件皆納入考量，例如市場是否因法律規範導致競爭的限制、市場對於消費者而言是否重要。

### 二、競爭的緊密性（closeness of competition）

競爭的緊密性為一種相對的概念，即使參與結合事業的商品間存在一定程度的差異性，若競爭對手商品差異性更大或競爭者很少，則事業雙方仍屬緊密的競爭對手，亦即兩者商品間具有較高的可替代性，此時參與結合事業存在更強的誘因提高價格，引起反競爭疑慮的單方效果。CMA從諸多調查的案例發現，在市場僅有少數幾家事業從事競爭的情況下，則任何兩家事業通常為緊密的競爭者，除非能提供具說服力的證據證明參與結合事業並非緊密的競爭者，方能緩解高度集中市場所導致限制競爭疑慮。CMA用來評估競爭緊密性的證據類型因個案而異，可能的來源如下：

（一）商品特性或預期用途：評估商品是否具有可替代性。

<sup>1</sup> 詳參網址<https://www.gov.uk/government/publications/merger-assessment-guidelines>。

<sup>2</sup> 詳參網址<https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel>。

<sup>3</sup> 詳參網址<https://www.gov.uk/government/publications/assessment-of-merger-control-decisions-in-digital-markets>。

- (二)消費者或競爭對手之意見。
- (三)事業內部文件：瞭解事業所擬定監控或響應的競爭對手、從事競爭的市場範圍，以及對競爭重要性的看法。
- (四)消費者移轉之數據。
- (五)過去的競爭性互動，例如招標的報價、對彼此創新的反應。
- (六)以往可資比較的結合案或先前進入或退出之後，對競爭產生之影響結果亦可能提供相關的證據。

### 三、雙邊平臺

數位平臺具有雙邊（或多邊）市場的特性，同時提供產品或服務予兩群不同之使用者，主要功能在於連結兩個截然不同但相關的客戶群以創造價值。平臺的存在有助降低市場兩端客戶群的協調與交易成本，促進彼此交流互動，例如網購商品之消費者與供貨商透過平臺來完成彼此的交易。雙邊平臺存在網路效應（network effect）之特徵，即平臺一端客戶對商品的價值取決於同一端的用戶數量（直接網路效應）或另一端的用戶數量（間接網路效應）。在評估雙邊平臺事業結合的競爭效果時，對於需分別就平臺每一端或以平臺之間的整體競爭進行分析，CMA將考量下列的判斷：

- (一)競爭方式：若競爭主要涉及平臺業者營運的改善（例如向用戶收取之費用或提供服務之品質），CMA則就平臺每一端進行評估。若競爭側重於有益平臺整體效率的技術改進，CMA則就平臺整體進行評估。
- (二)競爭條件：若平臺兩端的競爭條件不同，平臺業者可能對於兩端用戶採取個別的商业策

略因應，CMA則就平臺每一端進行評估。

- (三)網路效應：若間接網路效應單向具有足夠的影響力，CMA則就平臺每一端進行評估。若間接網路效應雙向具有足夠的影響力，CMA則就平臺整體進行評估。

### 四、潛在與動態競爭

CMA對於事業結合的競爭評估，除對市場現存的競爭者進行分析外，並衡酌結合對潛在競爭者之影響，考量是否造成未來競爭或動態競爭的減損。

#### (一)未來競爭

在評估涉及潛在進入者之結合是否導致參與結合事業之間未來競爭的減損，CMA考量以下方面的證據：

1. 若在沒有結合的情況下，參與結合的其中一事業是否進入另一事業之市場或已進入市場，該事業是否擴大規模。
2. 在潛在進入者等限制因素下，結合帶來的未來競爭之減損是否導致實質減損競爭。

舉例而言，被併購事業若為新創事業（start-ups或 nascent firms），收購事業可透過控制新創事業產品避免其發展為競爭產品，甚而終止新創事業產品的開發，消除潛在的競爭威脅。另一方面，若事業透過收購新創事業以促使更快擴張到相鄰市場，由於創新的成本高昂，可能因此導致收購事業放棄在新創事業產品區域嘗試創新，從而消除未來競爭的前景。

#### (二)動態競爭

市場既有競爭者與正努力進入的潛在進入者（即動態競爭者）彼此對研究創新的持續投入為

動態競爭重要的一環，一方面現存事業投資研究創新，以防止動態競爭者減損商品未來的銷售；另一方面動態競爭者投入創新研究，以進入市場獲取未來的銷售，動態競爭將有助於市場開發新產品或改進現有產品、引入更具效率或破壞性的商業模式。CMA認為數位科技及製藥市場中，研發創新為競爭的關鍵因素，且具有極大的成本或風險，市場的動態競爭更顯重要。雖然投資創新的結果存在不確定性，事業動態競爭的過程仍可增加創新產品或服務的可能性，因而在當前具有經濟價值。對於涉及現存事業與動態競爭者之結合，CMA將評估是否導致動態競爭減損。

### 五、非價格之競爭

CMA強調數位時代下，創新、消費者體驗等非價格之競爭為其關注的重點。以數位平臺用戶無需支付費用的商業模式為例，平臺業者主要以非價格的方式進行競爭，非價格競爭涉及的範圍相當廣泛，包括數位服務提供的隱私級別、不投放廣告下享受內容的能力、用戶查詢的速度和響應速度等面向。在評估結合是否造成實質減損競爭時，需考量創新及其他非價格層面之影響。

### 六、商品的可持續性

所謂商品的可持續性（sustainability）係指

具有促進環境永續發展之性質，為回應環境保護的綠色議題，CMA於結合評估過程亦將商品的可持續性納入考量。在評估結合效率或補救措施時，諸如減少碳排放量之低碳經濟，可視為增進消費者相關利益，以減輕結合產生的實質減損競爭效果。

### 七、取消門檻值及經驗法則

修正後的結合評估處理原則不再包含先前關於參與結合事業市場占有率之門檻值或經驗法則（例如，參與結合事業之市場占有率少於40%時，通常不會引起關注；市場競爭對手數量從5家減少至4家，通常不會引起關注），且在市場界定上，改採質性的敘述方式，而非詳盡介紹量化方法，以保留在關鍵問題上的靈活性及自由裁量權。

### 結語

英國修正後的結合評估處理原則於2021年3月18日發布生效，適用於此後所有結合案件（包括發布日後正式展開第1階段結合調查，以及正式進入第2階段結合調查之案件）。該處理原則針對數位市場特性提出當局結合審查的重點，對於數位市場的事業結合，在評估是否造成實質減損競爭時，亦需關注未來的競爭潛力，並考量創新及其他非價格層面之影響。

