

《公平交易季刊》  
第八卷第三期(89/7)，pp.61-110  
◎行政院公平交易委員會

## 國家補助在歐體競爭法上之規範\*

張敏玲\*\*

### 摘 要

由於國家基於政策考量，對於國內事業給與補助，固然有維護公共利益之目的，惟若因此而影響市場競爭秩序，則與國家營造公平競爭環境之義務相違背，而有加以管制之必要。歐體國家補助規範性質上屬於競爭規範，因此藉由探討歐體國家補助規範分析合法與非法補助之界限及相關程序規定，以提供國內管理補助行為之參考，俾使我國之競爭法範圍更臻完整。

---

\*本文改寫自作者國立中興大學法律學系之碩士論文「國家補助在歐體競爭法上之規範」，該論文曾榮獲 89 年度「行政院公平交易委員會獎助研究生撰寫論文」之獎助。

\*\*作者為國立中興大學法律學系碩士。

## 壹、緒論

### 一、研究動機與目的

#### (一)研究動機

國家基於政策之考量，或有對其國內事業施以國家補助措施，此種措施固然有其維護公共利益之目的，惟若過於浮濫，進而影響市場競爭秩序時，其競爭主管機關則有介入管制之空間。國家對於特定事業之補助行為，如由單一國家或國際經貿組織之角度觀察，將有不同之結果。就單一國家而言，國家補助可能影響市場競爭秩序；如就國際經貿組織而言，則係基於組織內各會員國間公平貿易之進行，因此對於會員國限制其補助或補貼措施，例如 GATT、歐洲共同體等。

準此，歐洲共同體（以下簡稱歐體）各會員國為兼顧本國經濟之發展與人民之利益，雖廣泛採行各種補助措施，惟身為歐體之一員，負有配合整合各會員國以建立更臻緊密關係之責任，及促進會員國間公平競爭之義務。為使各會員國所為之補助行為，不致對歐體之經貿發展造成重大影響，因此對於各會員國所採行之國家補助措施，即以羅馬條約第九十二條至第九十四條為規範架構，其性質上亦屬歐體競爭法之範疇。是以，於探討歐體競爭法規之際，除須考量各會員國所屬事業有無實施反競爭行為外，即就各該會員國採行之國家補助亦不容忽視。

歐體競爭法中關於國家補助之規範，係以國家為規範對象，與我國之公平交易法僅以事業為規範對象有所不同。競爭秩序之建立除有賴規範事業之限制競爭、不正競爭行為外，對於國家以補助措施介入市場，使受補助者居於優勢地位，造成競爭秩序之妨礙，顯有加以管理之必要。再者，新修正之公平交易法第四十六條規定：「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定。」是否可作為我國規範國家補助之依據，亦值深究。

#### (二)研究目的

國內目前對於競爭法之研究多偏重於限制競爭與不公平競爭行為，我國關於國家補助並無相關規範，一般認為其性質上屬於公法行為，並非公平交易法之規範對

象；惟歐體關於國家補助，除以羅馬條約為基本架構外，執行委員會（以下簡稱執委會）更針對不同種類之產業補助、水平補助分別制定指令、指導原則等加以規範，使國家補助之規範更趨透明化與明確性。歐體國家補助規範雖建立於超國家組織之基礎上，惟對於國家以補助措施介入市場之行為，於單一國家中亦可能發生，因此本論文之研究目的在於藉由歐體國家補助之規範，提供我國參考，並使我國競爭法之範疇更臻完整。

## 二、研究方法與範圍

### （一）研究方法

歐體國家補助既以羅馬條約為基本規範架構，因此本論文將以羅馬條約第九十二條至第九十四條為主要研究對象，輔以規則及實際案例說明相關規範之執行概況。

歐體國家補助以產業補助、水平補助為二大架構，其中涉及之產業繁多，包括：紡織業、化學藥品業、汽車工業、造船業、交通運輸業（包括：鐵公路與內陸水路、航空業、海運業）、煤炭業、鋼鐵業、農業、漁業與養殖業、郵政服務業等，由於範圍廣泛，無法逐一深入加以研析。關於中小企業及公營事業，並非產業別而係事業類型，惟相關文獻將其歸類於產業補助，尤其係中小企業，涉及共同政策及產業，可能兼有水平補助與產業補助之性質，因此在體系處理上將其分類為產業補助。

至於水平補助，係指涉及共同體政策之補助，包括：地區補助、能源補助、環境補助、研發補助、重建與援救補助、中小企業、僱用、職業訓練等。關於能源補助性質上屬於水平補助，惟其中涉及之煤炭業、鋼鐵業亦同屬產業補助，在體系安排上依多數文獻將其分類於水平補助。

### （二）研究範圍

本論文分為四大部分，包括<sup>1</sup>：

---

<sup>1</sup>原論文之章節為：第一章緒論；第二章歐洲共同體之概況；第三章歐體國家補助之概況；第四章應禁止之補助行為；第五章與共同市場相容之補助行為；第六章產業補助；第七章：水平補助；第八章程序規定；第九章結論。由於改寫後文章有字數之限制，因此刪除第二章之部分；至於第六章產業補助與第七章水平補助涉及細節性、技術性與政策性，欠缺體系性之規範基準，性質上可認為係國家補助各論之部分，因此亦予以刪除。

### 壹、緒論

貳、歐體國家補助之實體規範-主要以羅馬條約第九十二條為規範架構，並輔以理事會第九九四-九八號規則之補充。首先將國家補助之概況及其規範架構加以介紹，其次深入分析合法與非法補助之界線。

參、歐體國家補助之程序規範—主要以羅馬條約第九十三條、第九十四條為規範架構，並輔以理事會第六五九-九九號規則之補充，分別針對現存補助與新補助為持續審查與個案審查。

肆、結論—最後將作總結，輔以國內相關補助案例加以分析，並提出若干建議，期能對我國未來之立法、執法有所助益。

## 貳、歐體國家補助之實體規範

### 一、概述

羅馬條約第九十二條至第九十四條之規範目的，係防止會員國授與事業扭曲競爭或有扭曲競爭之虞而影響會員國間交易之補助。因此與第八十五條（聯合行為之規範）、第八十六條（獨占力濫用之禁止規範）被賦予相同之目標，亦同屬羅馬條約中競爭政策之範疇。然而，與第八十五條、第八十六條不同之處在於：一、國家補助規範並非完全禁止，而係與共同市場不相容之補助行為始為禁止之列；二、第八十五條、第八十六條係規範私人事業之行為；而國家補助規範則針對會員國，因此此種規範方式明顯反映國家補助本質上具有高度政治敏感性<sup>2</sup>。

自從1980年中期，執委會開始逐漸嚴格控制國家補助，主要原因在於能直接推動單一市場之建立。執委會於第十次競爭政策報告書中闡釋規範國家補助之重要性。執委會認為會員國內部貿易保護措施之減少將有助於其他會員國進入其市場；而會員國間貿易障礙之解除，亦將有助於單一市場之確立。若會員國以補助措施保護遭受強大競爭之國內事業或產業，或以之對抗其他會員國之補助措施，競爭將被扭曲並產生產業結構僵化之危險；除非未扭曲之競爭能重建歐體產業，或競爭所能獲得

---

<sup>2</sup> Ivo Van Bael, Jean-Francois Bellis, *Competition Law of the European Community*, third edition, CCH Europe, 1994, 1201.

之總體經濟利益微小，補助始能被豁免。蓋競爭係確保經濟利益之主要手段，而扭曲競爭之補助措施將嚴重威脅共同市場。加強管制國家補助之政策對於共同體內之完全競爭並非唯一手段，惟對於共同市場之整合卻是必要而不可或缺<sup>3</sup>。此外，國家補助將加深歐體內貧富地區之差距，亦將與整合單一市場之目標背道而馳<sup>4</sup>。

如前所述，歐體對於國家補助之規範，係以羅馬條約第九十二條至第九十四條為基本架構。第九十二條第一項乃就應禁止之補助行為作一般性之規定；第二項則係應視為合法補助之原因；第三項則規定得視為合法補助之理由。第九十二條為實體規定，第九十三條為程序規定，第九十四條則授權理事會制定相關規則以適用第九十二條及第九十三條。由於羅馬條約之規定並非十分詳盡，以致實務上若干爭議有待釐清，其中部分問題雖已由歐洲法院之判例累積而形成慣例，惟仍欠缺法律明確性，因此理事會依第九十四條之授權，於1998年制定第九九四一九八號規則以適用第九十二條及第九十三條之規定，復於1999年制定第六五九一九九號規則以充實第九十三條之程序規定，至此國家補助之規範即已趨完整。以下即就執委會及歐洲法院對於條文內涵之詮釋，及實際之案例用以說明第九十二條至第九十四條之內容。

## 二、應禁止之補助行為

羅馬條約第九十二條第一項規定：「除本條約另有規定外，經由會員國或其資源以任何形式所授與之補助，因優惠某事業或某商品之生產而扭曲競爭或有扭曲競爭之虞，致影響會員國間之交易者，應認為與共同市場不相容。」第九十二條第一項之規定並非直接禁止補助行為，而是允許執委會宣告與共同市場不相容之補助行為。此種規範方式與歐洲煤鋼條約（ECSC）第四條，將不相容之補助行為必須直接加以禁止有所不同。因而，歐洲法院認為羅馬條約是含蓄的禁止規定（an implied prohibition）。

---

<sup>3</sup> In the XXth, *Report on Competition Policy*, point 169; see also XXIst *Report on Competition Policy for 1991*, point 10; XXIInd *Report on Competition Policy for 1992*, point 1.

<sup>4</sup> 在執委會發布之第十一次競爭政策報告書中，執委會認為審查國家補助時，無論是新補助與現存補助，凡對於富裕地區所授與者，將加以撤銷而為無效。若補助非富裕地區，有助於拉近其與共同體之差距，或改變其結構，則與共同利益相符。In the XXIst *Report on Competition Policy for 1991*, point 13.

## (一)補助之內涵

### 1.補助之意義

羅馬條約並未就「補助」給與明確之定義。歐洲法院與執委會就補助從寬解釋，不僅包括積極利益，例如給與補助金；亦包含以不同形式減少事業原應負擔之成本而獲得之利益。所謂補助通常包括受領者不勞而獲之利益，而具有無償之特徵。若會員國給與事業貸款，而該貸款係無法由商業銀行獲得，即構成補助，即使該事業支付會員國標準利率之利息<sup>5</sup>。關鍵在於領受者所獲得之利益係在正常交易條件下所無法取得。

補助之意義並未在羅馬條約或歐洲煤鋼條約中明確定義。羅馬條約第九十二條僅論及以任何形式扭曲競爭的補助。規範之重點究竟在於補助之目的或補助所產生之扭曲競爭之效果，歐洲法院並未明確說明。由相關案例顯示，歐洲法院將焦點集中於補助行為之目的，亦再三認為必須證明該扭曲競爭之效果與補助行為之因果關係，因此歐洲法院似乎認為目的與效果為擇一之關係。法院在 *Deufil*<sup>6</sup> 案例中再次重申 *Italy v. Commission*<sup>7</sup> 案中之重點：羅馬條約並未將會員國授與補助之原因或目的加以區分，而僅規定所產生之效果。

所謂補助 (aids)，其意義較補助金 (subsidy) 為廣。第九十二條第一項規定之補助，不論以何種形式為之均屬該當。在 *Steenkolenmijnen v. High Authority* 案例中，法院提供一項有助於釐清之定義：補助金通常被定義為除了買方或消費者購買商品或接受服務外，支付金錢或資助任何事業。而補助則是與補助金具有相類似之概念，只是補助強調其目的，而且通常該目的若無外來援助將無法達成。再者，補助之意義通常較補助金為廣泛，不僅包含積極利益 (positive benefits)，尚包括消極利益—會員國以各種方式積極介入，使事業減輕通常應支付之稅款，亦可獲得積極給與利益之同等效果。

第九十二條第一項規定之國家補助係不論以任何形式授與皆屬該當。由執委會之決定及法院之案例觀之，補助之態樣繁多，包括免除稅捐、減少社會安全制度與

<sup>5</sup> Case 301/87 *France v. Commission* ('Boussac') [1990] ECR I-307.

<sup>6</sup> Case 310/85 *Deufil* [1987] ECR 901.

<sup>7</sup> Case 173/73 *Italy v. Commission* [1974] ECR 709.

醫療保險之支出、對於僱用勞工給與津貼或獎金、會員國給與資本投資、低利貸款、會員國給與保證、出口或投資補貼、低價出售不動產或會員國所有之資產等。

## 2. 補助之主體

第九十二條第一項僅規定補助由會員國或其資源所授與。法院對於「會員國」從寬加以解釋，包括地區、地方自治團體<sup>8</sup>，乃至由會員國指派管理補助之公法人、私法人或公法、私法團體<sup>9</sup>。在若干案例中，難以判斷是否存在會員國所控制之實體（entity），以達成第九十二條之目的。例如，在 ENI-Lanerossi 案中，法院認為 ENI 係依法成立之公法人，即使依據設立之法律，被賦予獨立經濟實體之地位在私人資本市場上籌措資金，仍無礙其成為國家補助規範之對象。執委會指出 ENI 董事會成員由義大利政府指派，以及 ENI 並未完全享有自主權，必須在政府決議之範圍內營運，而且義大利政府對於 ENI 之借款給與保證。

補助必須是由會員國所為或由會員國之資源所為，亦即補助包含二個要件，必須是透過國家本身，或經由其指揮、管理、監督之機關所為，而實際上或潛在的可能降低國家之收入。此二個要件擇一即可該當，而非二者兼備<sup>10</sup>。就會員國所為之補助，在認定上較無爭議，因為任何會員國政府之機關所提供之補助均屬之，歐洲法院認為中央政府與地方政府皆應包含在內<sup>11</sup>。至於會員國之資源乃包含任何會員國擁有控制權之實體，例如公營事業（public undertakings）或某些基金會等。不論補助是否由會員國直接授與或由其執行，只要係藉由會員國之資源所授與均屬當之。重點在於補助之決定是否由會員國所授意或受制於其承認。

判斷是否存在會員國所控制之實體，不須以會員國擁有多數股權或掌控董事會為唯一依據，凡具有控制之關係即屬該當。在 Van der Kooy 案<sup>12</sup>中，法院認為涉案公司所授與之補助，該當第九十二條第一項之規定，即使荷蘭政府僅擁有該公司

---

<sup>8</sup> 在案例中，法院認為：補助無論由會員國之聯邦政府或地方政府所授與，無法阻卻第九十二條第一項之適用。第九十二條第一項僅規定來資公共資源之補助，因此不論任何形式，凡是由會員國或其資源所授與，均屬該當。會員國之地區政府或地方政府，無論其地位或性質，均無礙成立。Germany v. Commission [1987] ECR 4013, 4041.

<sup>9</sup> See Steinike und Weinlig v. Germany [1977] ECR 595, 611.

<sup>10</sup> Leigh Hancher, Tom Ottervenger, Piet Jan Slot, *EC State Aids*, Oxford University Press, 1993, 21.

<sup>11</sup> Case 78/76 Firma Steinike und Weinlig v. Germany [1977] ECR 557.

<sup>12</sup> Van der Kooy v. Commission [1988] ECR 219.

50 %股權（其餘 50 %由私人擁有），該公司董事會僅半數成員由政府指派。影響法院決定之因素在於，荷蘭政府對於該公司定價結構具有否決權；雖然否決權僅具有橡皮圖章之性質，對於法院而言非屬重要。

在 *Crédit Agricole*<sup>13</sup> 案中，法院認為係補助，因為補助金係由公法人所支付，雖然金錢來源係由私人基金會所管理，而非來自國家，但補助之決定係由國家所授意且須經其核准。該案係法國政府以法國農業信用基金（the French National Agricultural Credit Fund）盈餘補助法國農民，執委會嚴重質疑其合法性。雖然該基金的盈餘係由私人基金會管理而非政府資源，且董事會中政府代表僅佔少數，執委會仍懷疑該基金會應該當第九十二條第一項之主體。因此執委會依據第一六九條<sup>14</sup>而非第九十二條，要求法國政府就其鼓勵該基金會補助農民之行為，與國家補助具有相同之效果，因而違反羅馬條約之一般性義務提出說明。法院雖依程序理由駁回執委會之請求，然而對於執委會所提出之疑問—授與法國農民之行為是否構成補助？依據法院之見解，應構成第九十二條之補助，蓋補助係公法人所決定並提供資金，且補助之履行受制於公權力之批准；再者，詳細補助標準由政府訂定，甚至由政府出資成立公法人。由該案顯示補助之成立不須由會員國資金所為，凡由會員國行為所引起之補助均受規範。因此，事業全部或一部之優勢係因會員國挹注具有財產價值之措施，將構成國家補助。

所謂優勢，歐洲法院認為係指會員國為追求經濟上或社會上之目的，依其公權力單方給予事業或其他個人資源或取得優勢地位<sup>15</sup>。適用上必須區分會員國為達到特定之經濟及社會目的所給予之優勢，抑或是因正常經營所致之優勢，因為後者並非國家補助，而且係商業上通常可以證明。此外，即使接受補助之事業須履行負擔，例如一事業接受金錢補助，但條件是必須公開其生產過程或擴大其產量，性質上仍係為補助行為<sup>16</sup>。判斷之關鍵在於接受補助者所獲得之利益係在正常經營之情況下

<sup>13</sup> Case 290/83 *Commission v. France (Credit Agricole)* [1985] ECR 439 [1986] 2 CMLR 546.

<sup>14</sup> 第一六九條係關於執委會之監督訴訟權，其規定：「如執委會認為會員國未履行依本條約所賦予之義務，應於給與該相關會員國陳述意見之機會後，就此提出附理由之意見。如該會員國未於執委會所定期間內遵守此意見，執委會得向歐洲法院起訴。」

<sup>15</sup> Vivien Rose, *Common Market Law of Competition*, 1992, 911. Leigh Hancher, Tom Ottervanger, Piet Jan Slot, *op. cit.* note 10, 19.

<sup>16</sup> Case 323/82 *Intermilla v. Commission* [1984] ECR 3809 [1986] 1 CMLR 614.



所無法獲得之利益<sup>17</sup>。

### 3. 接受補助之對象

至於接受補助之對象，並不以私人事業（private undertakings）或私人（private bodies）為限，公營事業亦受本項之規範，此外會員國之控股公司（share holding companies）亦在規範之列<sup>18</sup>。第九十二條提及經由優惠某事業或生產某些商品之補助，有扭曲競爭或有扭曲競爭之虞。因此必須區分普遍優惠事業與僅優惠某特定事業之不同。僅後者屬於第九十二條之範疇，例如對於特定出口商給予優惠稅率，將被認為係補助，因為該優惠並未適用於該會員國內之所有出口商。然而有些補助似乎是普遍優惠所有事業，惟事實並非如此。舉例而言，例如政府全面減少雇主對於女性員工疾病保險費支出之補助，因為有利於某些僱用大量女性員工之特定產業，這些產業包括紡織業、服飾業、鞋業、皮革業等領域。在 *CdF Chimie AZF V. Commission*<sup>19</sup> 案中，法院認為係補助，一個修正過的瓦斯關稅，連續優惠氨水製造商，而且即使係未生產氨水者，亦能從中獲利，但生產氨水者之所以獲利係由於優惠特定事業所造成之結果，並非補助之目的之一。補助之判斷標準為是否有利某特定事業，而非優惠所有在會員國內之事業，因此執委會認為國家行為優惠所有國內商品，效果即等同於反對進口商品，亦如同通過補助法案優惠公法人，以增進國內商品之生產，雖不違反第九十二條之規定<sup>20</sup>，然而卻可能違反羅馬條約第三十條禁止會員國實施進口數量限制及其他具有同等效果之一切措施之規定<sup>21</sup>。

### 4. 補助之故意

就執委會之立場而言，會員國擬授與補助，或事業主動要求會員國給與補助或企圖從補助中獲得利益等行為，有損於營造公平競爭之環境，亦有礙於單一市場之建立。執委會認為：雖然補助違反正常商業行為，但基於現實問題之考量，必須將補助之期間與條件限縮於第九十二條第一項之規定<sup>22</sup>。英國法院在 *ICI* 案例中，錯

<sup>17</sup> See Adv. Gen Slynn in *Case 84/82 Germany v. Commission (Textile)* [1984] ECR 1451, 1500-1501 [1985] 1 CMLR 153,168.

<sup>18</sup> 周德旺，「歐洲共同體援助規範」，*美歐月刊*第 10 卷第 9 期。民國 84 年 5 月，頁 79。

<sup>19</sup> *Case 169/84 Cdf Chimie AZF v. Commission* [1990] I ECR 3083 [1992] I CMLR 177.

<sup>20</sup> *Case 249/81 Commission v. Ireland ("Buy Irish")* [1983] 2 CMLR 104,117-119.

<sup>21</sup> Vivien Rose, *op. cit.* note 15, 915-916.

<sup>22</sup> See also *Case 61/79 Denkavit* [1980] ECR 1205 at 1228; *Commission Dec 92/11 Toyota*.

誤論理認為過失誤用財政補助（*inadvertent misapplication of fiscal provisions*）並不構成補助行為，補助行為應以故意為限。然而執委會堅持英國政府故意誤用，應認為該當補助行為。

### 5. 補助之動機或原因

會員國使事業獲得依一般商業行為所無法獲得之優勢或利益，始該當第九十二條之規定。而所謂之利益必須是無償利益（*gratuitous advantage*）<sup>23</sup>。補助可能因受益者須償還不足之金額而要求提高<sup>24</sup>，仍無礙其構成補助行為。判斷標準即是該利益是否為一般商業行為所可能獲得。因此借款利息之利率是否符合商業常規，則成為判斷是否為補助行為之標準<sup>25</sup>。

若由於會員國所支付之損害賠償債務則不該當於國家補助。若干希臘公司請求補償因被先前違法判決否決之合法補助之訴訟，法院認為該補償與國家補助屬於完全不同之法律性質。此外，在 *Daimler Benz* 案例中，執委會認為會員國給與援助以籌備建築工地並提供各種服務，並不該當第九十二條第一項，因為該公司所獲得之利益將轉換為地方賦稅（*local taxes*）<sup>26</sup>。

### (二) 國家補助之構成要件

為適用第九十二條第一項，必須符合以下條件：

1. 補助由公權力（*public authority*）所授與；或
2. 導致會員國資源移轉或產生會員國獲得較少資源之結果，以及；
3. 藉由優惠某事業或某商品之生產，產生與其他事業或其他會員國商品間競爭之扭曲；
4. 涉案商品或服務在共同市場內交易。

首先，前兩項要件決定是否構成國家補助；後兩項要件則是判斷該補助類型是否與共同市場相容。以下即就各該要件逐項予以探討。

<sup>23</sup> Ibid.

<sup>24</sup> Case 78/76 [1977] ECR 595; Case 290/83 [1985] ECR 439.

<sup>25</sup> Advocate-General Slynn in Case 84/82 Germany (BRD) v. Commission [1984] ECR 1451.

<sup>26</sup> 17th Report on Competition Policy (1988) point 220.

## 1. 由會員國或其資源所授與

補助必須由會員國本身授與，或經由其指揮、監督；或必須減少會員國實際或潛在之稅收。此二要件擇一即可該當，而非二者兼備。第九十二條所規範之主體包括中央與地方政府，及公營事業。

受益者所獲得之財政上利益，必須是會員國所引起始足當之。第九十二條第一項必須是藉由公權力，由中央或地方政府授與，或會員國成立或委派之任何私人亦包含之<sup>27</sup>。利益並非必然由政府資源直接借記（direct debit），即使援助並非直接來自政府資源，若由政府之行為透過徵稅達到懲罰之目的，亦構成補助行為<sup>28</sup>。

執委會認為，若消費者因購買商品而受損害，由社會福利體系支付賠償，是因業者提高售價所致，則可能構成補助<sup>29</sup>。執委會在九二一三二七決定案中譴責比利時政府，因為該國政府為了藥品生產，與業者訂立契約並提供大筆資金，而構成補助行為。在契約有效期間內，若業者遵守特定條件，則可獲得更高的定價，並優先由健康保險基金獲得補償。該基金額外的成本由the Minister of Economic Affairs所成立的基金負擔。因此由於契約而增加價格為補助行為，應依第九十二條第一項加以規範<sup>30</sup>。

私人或公法人被會員國委任管理補助，亦符合「會員國」或「會員國資源」的構成要件<sup>31</sup>。然而若私人（包括自然人與法人）管理之補助非來自於會員國資源，或無會員國的介入，第九十二條的規定可能無法適用。

若非由會員國或其資源而係由共同體資源所授與之補助，效力如何？當會員國公法人自共同體資源提供利益，並不適用第九十二條第一項。藉由公權力分擔共同市場內肉品的定額關稅，並允許該業者獲得財政上的優勢，不構成國家補助。任何共同體法律的錯誤適用，即使對定額關稅採取錯誤適用，必須以違反共同體相關規

---

<sup>27</sup> Case 78/76 Steinike und Weinlig v. Germany [1977] ECR 595.

<sup>28</sup> Commission Dec 89/296, OJ 1989 L116/52 on financial measures taken by the Federal Republic of Germany in respect of the coal industry.

<sup>29</sup> 16 th Report on Competition Policy (1987) point 151.

<sup>30</sup> Case 249/88 Commission v. Belgium [1991] ECR I-1275. 歐洲法院亦認為比利時政府同時違反羅馬條約第三十條之規定。

<sup>31</sup> Case 78/76 Steinike v. Germany [1977] ECR 595; Case 290/83 Commission v. France [1985] ECR 439.

定加以處罰。但是，總辯官 VerLoren van Themaat 卻認為：會員國對共同體資源有若干處理權，例如社會基金、地區性基金或歐洲投資銀行成立的基金等，若由其中授與經濟上的利益，將違反第九十二條第一項規定之意旨。此外，在八六一五六一決定案中，執委會認為德國政府挪用一九七五—七六號理事會規則所成立的穩定市場基金以補貼近海漁民，在第九十二條之意旨下，應構成補助行為。第九十二條當然在規範會員國，但不應必然排除會員國適用共同體之制度。在二一三一八一及二一五—八一 Norddeutsches Vieh-und Fleischkontor 案例中，總辯官 van Themaat 認為，論證的依據應在於，當授與經濟上利益給個別事業時，共同體本身亦應受到第九十二條之拘束<sup>32</sup>。亦即由共同體資源所授與之補助雖不該當國家補助之禁止規定，惟對於個別事業給與優勢所造成之競爭妨礙與共同體之競爭規範相左，應同為禁止之列。

## 2. 選擇性判斷標準 (the selectivity criteria)

第九十二條第一項亦包括選擇性構成要件，因為若國家補助優惠某事業或某商品的生產，可能僅須證明與共同體不相容即屬該當。因此，會員國所為之一般性措施，若優惠某事業或某商品的生產，通常即違反第九十二條第一項規定。惟補助與一般性措施之區別通常被執法者刻意逃避。為定期檢驗國家補助，執委會曾列出「一般性措施或其他措施」，而不構成國家補助，包括：一、會員國內各種租稅系統與一般性社會福利體系，例如：降低社會福利赤字等。二、關稅責任 (customs duties)、配額 (quotas)、公共採購 (public procurement)、交易限制 (market restrictions)、技術規範 (technical standards)。三、特殊租稅計畫，例如：合作社 (cooperatives) 等。四、全面減少增值稅 (VAT)，例如：英國的糧食、法國某些在海外的商品等<sup>33</sup>。會員國所為之措施，究其全貌若顯為模糊，通常即結束審查而認為構成補助。例如義大利政府擬減少雇主對於員工醫療保險支出，而假定其性質為減輕雇主責任。此項計畫需要大幅減少雇主對於女性員工的醫療保險支出遠超過男性員工。基於計畫之全貌顯然模糊，法院認為該措施構成補助，因為法

<sup>32</sup> Leigh Hancher, Tom Ottervanger, Piet Jan Slot, *op. cit.* note 10, 23-24.

<sup>33</sup> For an explanation of the economic rationale for the distinction between aids and general measures, see EC Second survey on State aids in the European Community in the manufacturing and certain other sector, EC Commission, July 1990, para.9-10.

院認為優惠大量僱用女性員工之產業，例如紡織業、服飾業、鞋業、皮革業<sup>34</sup>。此外，在類似案例中，法院認為對於出口商給與優惠貼現率構成補助<sup>35</sup>。

若會員國之援助並未減少一特定事業原應負擔之成本，而是構成社會政策措施以達成更大利益，可能不會構成第九十二條第一項「優惠某事業」。例如，若會員國所給與勞工之利益非屬事業原應負擔之範圍或項目，因未減少事業原應負擔之成本並未優惠事業，且該成本亦為其他競爭所應負擔者，並未影響競爭，因此不構成補助。至於會員國就職業訓練給與援助，一般而言因部分性質尚屬會員國之傳統責任，因此並不構成補助，惟若該訓練計畫係因應某特定事業所須而量身定作者，則可能構成補助。

若所有會員國內之事業皆從援助中獲得利益，而無差別待遇存在，第九十二條將無適用餘地。唯有採取經濟方法中之一般措施（*general measures of economic policy*），例如降低利率或貶值貨幣<sup>36</sup>始能免於第九十二條之規範；反之，特定措施則無法豁免。

若干經濟方法中之一般措施會改變共同市場中已存在之競爭狀態，若該措施使特定產業處於優勢，將可能違反第九十二條第一項之規定。在 *Italy v. Commission* 案例中，義大利法律對於紡織業，將家庭社會福利支出比例由三年 15% 降為 10%，被認為構成產業補助（*sectoral aid*）。然而法院並不十分願意允許一般性補助體系（*general aid systems*），例如給與所有種類的商品出口補助，因為會產生將其他會員國大部分等級的商品排除在外的結果<sup>37</sup>。因此，一般性補助計畫（*general aid schemes*）應與一般經濟措施（*general economic measures*）加以區別。

### 3. 扭曲競爭

第九十二條第一項僅規範扭曲競爭或有扭曲競爭之虞之補助。此構成要件與選擇性（*selectivity*）及會員國間之交易密切相關，就執行層面而言，通常難以分別檢驗此等構成要件<sup>38</sup>。若補助加強特定事業之競爭地位，該事業則比共同體內之競爭者具有較佳條件，顯然得認為競爭被扭曲。然而，法院認為對於競爭扭曲之構成

<sup>34</sup> *Commission v. Italy* [1983] ECR 2525, 2530.

<sup>35</sup> *Commission v. France* [1969] ECR 523.

<sup>36</sup> *Case 57/86 Greece v. Commission* [1988] ECR 2875.

<sup>37</sup> *Case 6 and 11/69 Commission v. France* [1969] ECR 523.

<sup>38</sup> 例如在 *Philip Morris* 案中，法院似乎混亂相關構成要件，其認為會員國給與事業經濟資助，若

要件，必須作細部分析，而非純粹依論理解釋或經驗法則。具體而言，就相關市場與補助領受者在該市場之地位，必須與涉案商品在會員國間之交易額，共同加以檢驗<sup>39</sup>。

羅馬條約對於國家補助及執委會就此部分之政策採取較為嚴厲之態度，乃基於經濟上之考量，因為補助比一般行為對於會員國間之競爭狀態，具有更直接與更立即的影響。導致扭曲競爭之補助行為，必須與經濟上一般所採取之無差別待遇的行為互相比較。然而所謂一般所採取的行為，亦可能扭曲競爭：「一般認為，最普通的方法所產生的效果，可能在經濟行為的範圍內被稀釋，被其他一般的行為抵銷或對抗，或因交易價格的改變被中和到大的範圍（be neutralized to a large extent by exchange rate changes）。」

#### 4. 影響會員國間之交易

依第九十二條第一項規定，僅在影響會員國間交易之範圍內始構成補助。此項構成要件如同第八十五條、第八十六條之規定，乃歐體競爭法規範之基本要求。因此補助計畫一般而言將影響會員國間之交易，除非依下述之微小不罰原則（de minimis rule），因補助輕微而具有豁免之資格。

在 Philip Morris 案中，法院採用基本標準以決定是否該補助計畫影響會員國間之交易。法院認為：當會員國之經濟資助行為使一事業比共同市場內之其他競爭者加強競爭地位，應認為該補助影響競爭。法院對此原則從寬認定。所謂影響會員國間之交易，不以因事業接受補助而在會員國間從事交易為必要。僅該事業確實涉入會員國間交易已足。若接受補助之事業僅涉入國內商品市場，仍會影響會員國間交易，因為補助可能使該事業維持或增加國內市場占有率而阻礙其他會員國商品輸入該市場<sup>40</sup>。亦即雖然接受補助之事業僅在國內市場活動而未將商品輸出至其他會員國，亦將影響會員國間之交易，因會造成其他會員國進入該市場之障礙。

如何認定會員國之補助行為將影響會員國間之交易，法院要求執委會應分析會

---

與共同市場內之競爭者比較，係加強該事業之競爭地位，則構成補助。Philip Morris v. Commission [1980] ECR 2671, 2688-89.

<sup>39</sup> See Netherlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Commission [1985] ECR 809, 824.

<sup>40</sup> See e.g. Italy v. Commission (ENI-Lanerossi) [1991] ECR I-1433, para. 26-29; Italy v. Commission (Alfa Romeo) [1991] ECR I-1603, para. 25-27; France v. Commission [1988] ECR 4067, 4087 (para.17-19).

員國間交易情形，檢驗相關市場、接受補助之事業在該市場之地位，以及會員國間關於涉案商品之交易額<sup>41</sup>。

在1992年，執委會首先在國家補助規範採用微小不罰原則<sup>42</sup>。在此標準下，補助計畫在三年內提供某事業不超過五萬歐元之補助<sup>43</sup>，視為對於會員國間之交易與競爭並未產生可察覺之效果。至1996年執委會對於國家補助作出適用微小不罰原則之通告<sup>44</sup>，其內容即將1992年對於中小企業之指導原則略加修正，規定當授與第一個小額補助時，三年間之補助總額不得超過十萬歐元，亦即將門檻由五萬歐元提高至十萬歐元。惟理事會直至1998年制定之第九九四—九八號規則中第二條始明文規定微小不罰原則<sup>45</sup>。

### (三)市場投資人原則

市場投資人原則普遍適用於判斷會員國之措施是否構成補助行為。依此原則，若某事業無法在私人資本市場獲得資金，會員國提供資金予該事業則構成補助。為判斷是否構成補助，必須探討在相類似之情況下，投資人是否會投入資金，以及若為肯定，是否在相同條件下投資人仍願為投資行為。

一般投資大眾之判斷標準在於其投資是否能獲利；社會、地區或產業政策可能列入會員國運用資金之考慮因素，惟此非一般大眾所關心之問題。此外，投資人未必皆追求短期利益，亦可能期待長期利益，甚至對於從困境中倖存的事業充滿信心而為投資。同樣的，母公司負擔子公司虧損，在一定期間內允許子公司退出無利益

---

<sup>41</sup> See *Netherlands and Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Commission* [1985] ECR 809, 824.

<sup>42</sup> 此原則首先運用於中小企業適用國家補助規範之指導原則，OJ 1992 C213/2，因為中小企業被認為最可能適用此原則。然而，指導原則中並未限定事業規模大小。在正式採用相關指導原則之前，法院曾拒絕適用此原則，參照*Belgium v. Commission ('Tubemeuse')* [1990] ECR I-959, I-1015.

<sup>43</sup> 五萬元依同種類之支出為計算基準，惟關於同種類之支出可能從其他資源或依其他計畫而來，並不列入五萬元上限總額之計算。

<sup>44</sup> OJ C 68, 6.03, 1996, .3.

<sup>45</sup> 第二條 微小不罰 (*de minimis*)

1. 執委會得依本規則第八條之程序，關於共同市場之發展與運作制定規則，決定若干不符合第九十二條第一款之補助，仍得由第九十三條第三項通知程序予以豁免，此即授與同一事業之補助超過所定期間，並非必然超過某固定總額。

2. 在執委會之要求下，會員國在任何時間，應傳達任何關於依第一段豁免之補助額外之資訊 (additional information)。

的交易，以避免損害集團形象或變更集團活動<sup>46</sup>。由相關案例歸納出結論，若會員國為某事業之大股東，遠比僅為小股東，基於更長期之遠景<sup>47</sup>。

市場投資人原則主要發展自資本投資（capital injections）之案例，惟目前有擴大適用至會員國依其他方式介入之補助案，例如貸款、保證，乃至於會員國是否獲得投資的正常利潤。

惟此原則於適用上仍有相當之困難，例如主張因判斷錯誤所為之投資，究應認為係投資抑或補助，則產生疑義。又如國家投資一事業之目的係基於長期投資之獲利，而非短期所得之利益，可能必須經過合理期間之虧損始能邁入穩健經營而獲利，此種情形下，究應以多久時間為合理，亦有待釐清。此原則之適用縱有上述之缺失，惟在尋求更完善之判斷標準前，仍不失為執委會規範判斷之基石<sup>48</sup>。

#### (四)小結

依羅馬條約第九十二條第一項之規定，除本條約另有規定外，凡經由會員國或其資源以任何形式所授與之補助，因優惠某事業或商品之生產，而扭曲競爭或有扭曲競爭之虞，致影響會員國間之交易者，應認為與共同市場不相容。準此，應禁止之補助包括以下要件：一、由會員國或其資源所授與之補助；二、優惠某事業或商品之生產；三、扭曲補助受益人與其競爭者或其他會員國商品間之競爭；四、影響會員國間之交易。

就第一項要件所稱之補助，歐體採取寬鬆之見解，包括以不同形式給與事業利

---

<sup>46</sup> OJ 1992 L138/24, at 29 (conversion activities of certain public groups do not constitute aid because they offer indirect benefits such as 'indirect material profit', 'maintaining the group's image' and 'redirecting its activities').

<sup>47</sup> 執委會認為在ENI-Lanerossi與Alfa Romeo案中，僅會員國為大股東時（a majority shareholder）始有適用。此外在執委會對於Nuova Cartiera di Arbatar決定案中（OJ 1992 L159/46），明顯得知若依不同案情適用不同標準，將產生混亂的結果。該案中包括私人公司A與公營公司B皆持有新聞用紙製造公司C的股權。執委會認為公營公司所提供的資金構成國家補助，因為一般投資大眾並不願投資。惟該私人公司亦提供資金仍無法改變執委會評價，因為該私人公司為一大紙業製造集團，所提供之資金有助於達成集團策略目的（group strategic purposes）。執委會強調該私人公司是統籌管理新聞用紙商品。執委會並未說明為何公營公司無法追求集團策略目的。若執委會認為該公營公司缺乏對C公司的控制關係，亦屬不合理，因為執委會繼續舉出事實，即私人公司股權的減少以利於公營公司，更可證明構成國家補助。

<sup>48</sup> John Balfour, *European Air Law*, 1995, 212-213. 轉引自黃郁雯撰，歐盟競爭法對航空業之規範，中興大學法律學碩士論文，民國86年12月。



益或減輕其原應負擔之成本，然會員國常以投資行為加以抗辯，因此歐洲法院採取市場投資人原則作為投資或補助之判斷標準。第二項要件所稱之優惠，亦稱為優勢，通常係指非正常經營所得之利益，因此若會員國授與某事業或商品之補助，原則上則推定為給與優惠。

至於第三項要件所稱競爭之扭曲，究應以質或量之標準加以認定，歐洲法院則未獲一致結論。早期歐體關於國家補助扭曲競爭，係採質的判斷標準，而有所謂「可察覺的影響」之判斷，執委會認為補助措施本質上即會扭曲競爭；然而歐洲法院認為所謂質的判斷，必須就接受補助之事業與其他共同市場內之競爭者比較。之後由於執委會認為並非所有補助皆會對競爭造成影響，而於 1992 年對於中小企業之指導原則<sup>49</sup>中，設定若干門檻，凡未達該門檻限制之補助均認為不致對競爭造成妨礙而免除通知義務，然而執委會並未承認其已改採量的判斷標準，直至 1996 年執委會對於該指導原則作出若干修正，並以微小不罰原則稱之<sup>50</sup>，理事會亦於 1998 年制定第九九四—九八號規則，其中第二條即明文採用該原則。

最後關於影響會員國間交易之認定，歐洲法院要求執委會應分析會員國間交易情形，檢驗相關市場、接受補助事業在該市場之地位，及會員國間關於涉案商品之交易額。惟於執委會正式採用微小不罰原則後，凡符合該原則之補助即認為不影響會員國間之交易。

### 三、與共同體相容之補助行為

#### (一) 概述

探討羅馬條約之競爭政策時，不難發現競爭規則深受其他共同體目標影響，亦即歐體競爭法規範實為政策導向及目的導向。就聯合行為之規範係以羅馬條約第八十五條為依據，其規範架構為原則禁止，例外許可；至於公營事業原則上受競爭法規範，惟若妨礙其受託任務之履行時，則例外允許得免除競爭法之適用。

關於國家補助之規範架構，亦採原則禁止，例外許可。第九十二條第一項為禁止規定；第二項、第三項為例外規定。總之，並非所有補助措施皆欠缺妥當性，亦

<sup>49</sup> Community guidelines on State aid for small and medium-sized enterprises (SMEs), OJ C 213, 19.8.1992.

<sup>50</sup> OJ C 68, 6.03.1996.

有助於達成共同體目標之補助，例如使面臨生產過剩之事業重建產業競爭，或減少地區性經濟差異，使歐體產業競爭更加發展，並減少失業率。第九十二條第二項規定之補助態樣，應視為與共同市場相容；而第九十二條第三項規定之補助態樣，經執委會或理事會審查後，得視為與共同市場相容。就執行層面而言，第三項規定提供會員國較大的空間合法執行補助措施。

雖然國家補助首先將面臨第九十二條第一項之檢驗，惟若符合第九十二條第二項或第三項規定，或理事會依第九十三條第二項第四款所為之決定，該補助將可能被豁免。歐體對於國家補助之規範，採原則禁止，例外許可，因此關於例外之情形，一般採限縮解釋<sup>51</sup>。

## (二)應視為與共同市場相容之補助

第九十二條第二項列出三種應視為與共同市場相容之補助態樣。第一款規定：給與個別消費者具社會救助性質之補助，而該補助之實施不因商品之產地而有差別待遇<sup>52</sup>。第二款規定：因天然災害或非常事件所致之損害給與補助<sup>53</sup>。第三款規定：為彌補因戰爭引發德國分裂而導致德意志聯邦共和國（F.R.G）之經濟劣勢地區所給與之補助<sup>54</sup>。早期對於與德意志民主共和國（G.D.R）毗鄰的德意志聯邦給與補助，有其歷史背景與必要性，惟隨著兩德統一，此種補助措施應逐步加以淘汰<sup>55</sup>。概念上，雖然兩德統一，仍得依第三款授與補助，亦即第三款之效力並未因德國統一而受影響。然而，就執委會實務上之運作，已將此款視為地區性補助而由第九十二條第三項取代<sup>56</sup>，以致第三款之補助已成為具文<sup>57</sup>。

若符合第九十二條第二項之規定，仍無法免除通知執委會之義務。因為執委會

<sup>51</sup> Advocate-General Capotorti in Case 730/79 Philip Morris v. EC Commission [1980] ECR 2671 2701.

<sup>52</sup> Article 92(2)(a).

<sup>53</sup> Article 92(2)(b).此款是促進面臨自然災害地區產業發展，而非減輕災害所致之立即影響，然而若同時符合第九十二條第三項第一款或第三款之規定而構成地區性補助者，始具有依本款豁免之資格。OJ 1991 L86/23.

<sup>54</sup> Article 92(2)(c).

<sup>55</sup> See *XXIst Report on Competition Policy*, point 289; *XXth Report on Competition Policy*, point 178; ERP-Aufbauprogramm, OJ 1992 C164/3.

<sup>56</sup> See e.g. ERP-Aufbauprogramm, OJ 1992 C164/3; Mercedes-Benz, OJ 1992 C68/8.

<sup>57</sup> 若涉及前德意志民主共和國之補助案，仍可能依第九十二條第二項第三款給與豁免。See Daimler-Benz, OJ 1992 L263/15.

必須就是否符合規定進行審查。第九十二條第二項規定從第一項之概括禁止規範中豁免之補助態樣。若執委會認為補助符合第二項之規定，將產生自動除外之效果。因此，在此種規範制度下，是否該當自動除外之要件，完全受制於執委會之掌控，即使其認定為自動除外，仍須依職權為持續審查。

### 1.第九十二條第二項第一款

第九十二條第二項第一款是給與個別消費者具有社會救助性質之補助，並不就商品來源加以區別。該補助必須是授與個別消費者而非事業<sup>58</sup>。因此，執委會認為，德國政府擬對於購買汽車之消費者減稅，使其安裝減少污染之設備，符合第九十二條第二項第一款之規定，而給與豁免。然而執委會繼續深入思考，該行為是否會對不同商品來源產生區別之效果，而違反第三十條之規定。第九十二條第二項第一款規定是對於一般禁止規定之補助行為給與豁免，而非允許其違反羅馬條約之其他規定。因此，德國政府給與消費者減稅補助，若對於不同商品來源產生區別之效果，將違反第三十條與第九十二條第一項之規定。

### 2.第九十二條第二項第二款

第九十二條第二項第二款是對因自然災害或非常事件所造成之損害給與補助。補助不得超過補償損害所必需，且該損害必須是自然災害本身所引起，而非鼓勵遭受自然災害之特定地區產業之發展。若在自然災害發生後數年持續給與補助，儘管可能為了某些重新開發或重建計畫之完整性所准許附加之補助，而非增加或增強補助之程度，執委會對於該疑似重建補助（reconstruction aid）將傾向否決延長豁免。再者，以一般救助計畫提供融資之補助案，將不會影響對該補助計畫與共同市場相容性之評估。

### 3.第九十二條第二項第三款

第三個態樣，是為彌補因受德國分裂所引起之特定經濟劣勢地區，而給與之補助，因為德國統一而獲得再次之重要性。自從兩德於1990年完成政治上統一，執委會認為已不再有任何經濟上之正當理由對該地區提供補助<sup>59</sup>，即提案刪除此款規定，

<sup>58</sup> Case 52/76 Benedetti v. Munari [1977] ECR 163.

<sup>59</sup> XXth Report on Competition Policy (1990) point 131.

然而最後仍遭否決。

兩德自從於 1990 年 10 月 3 日達成政治上統一後，關於國家補助之現存規範已經完全適用於統一後的德國。執委會在歐體與德國統一之通訊中（Communication on the Community and German unification）<sup>60</sup> 表示：對於西柏林之補助應全面廢止，惟應給予合理之緩衝期間。因此，兩德統一後，在西柏林新的投資補助計畫，似應初步依第九十二條第一款之規定視為與共同市場不相容<sup>61</sup>。

### （三）得視為與共同市場相容之補助

可能被認為與共同市場相容之補助態樣共有六種。其中四種由執委會審查，二種由理事會決定。第九十二條第三項規定四種必須經執委會准許之補助態樣。

1. 為提升生活水準不正常低落，或有嚴重失業問題地區之經濟發展所為之補助；
2. 促進具有歐洲共同利益計畫之執行，或補償會員國經濟上重大干擾之補助；
3. 以補助促進特定產業或地區之發展，惟補助之效果不得使交易條件產生與歐洲共同利益相違背之反效果；

4. 為提昇文化與歷史遺產之保存所提供之補助，而不致對於會員國間之交易條件或競爭，產生違反歐體共同利益之反效果（此款規定由馬斯垂克條約所增訂）。

依第九十三條第三項之規定，授權理事會決定其他種類之補助與共同市場相容<sup>62</sup>。此外，依第九十三條第二項之規定，若會員國因非常事件而作出補助決定，理事會得批准會員國所授與之補助不違反第九十二條之規定，或理事會依第九十四條所訂定之規則。惟就實務運作觀之，理事會很少利用此項職權<sup>63</sup>，就此部分將偏重於執委會對於補助種類之管制。

本項規定之補助，必須經過執委會正式同意始能認為與共同市場相容。前三款規定之補助受執委會管制，第四款規定之補助則屬理事會之職權，由其依決定豁免

---

<sup>60</sup> Com (90) 400 final, Vol I 69.

<sup>61</sup> See for example, Commission Notice concerning subsidised loans which Germany is granting in accordance with the guidelines for ERP loans to promote investment in West Berlin, OJ 1992 C164/3.

<sup>62</sup> Article 92(3)(e). 理事會對於執委會之提案，必須採特別多數決。

<sup>63</sup> 理事會曾對於造船業行使第九十二條第三項第四款規定之職權，在一九九〇年十二月二十一日作出理事會指令（Council Directive 90/684），OJ 1990 L380/27。理事會很少行使第九十三條第二項之職權，據學者之推測，就理事會而言較執委會欠缺管理國家補助之專業能力，而難以決定何種補助應給與准許。

其他種類之補助。惟必須基於執委會委員過半數之提案。

### 1. 執委會之裁量權

執委會在決定補助計畫是否符合第九十二條第三項各款之規定時，享有充分之裁量權。在執委會行使裁量權時，必須就共同體之經濟與社會因素列入評估項目。因此，若補助計畫僅純粹促進地區性或全國性目標將不足以獲得准許，補助計畫必須與共同體目標一致。

執委會一貫清楚呈現其對於適用第九十二條第三項之例外規定給與嚴格解釋<sup>64</sup>。唯有當執委會確信若無該補助，僅憑藉市場力量將不足以引導補助領受者朝向競爭模式時，始給與豁免<sup>65</sup>。歐洲法院一貫支持執委會關於決定涉案補助是否該當第九十二條第三項各款所行使之裁量權。法院所可能審查的範圍大抵及於執委會所認定之事實，惟法院並非傾向於引導執委會對於事實之審查。

第九十二條第三項規定得（may），表示執委會在評估涉案補助是否與共同市場相容時，具有相當大的裁量權。執委會依第九十二條第三項第一款至四款規定行使裁量權時，必須檢驗涉案補助之細節以判斷是否該補助應被批准，此外其決定必須受歐洲法院審查。在Philip Morns案中，歐洲法院認為執委會必須將其所為之決定建立在是否其行使職權授與補助。裁量權之行使包含經濟上之評估、技術性的與政策性的考慮，執委會不應僅考慮達到經濟目的的補助之必要性，更應包括所有的社會目的（例如對於運輸業之補助）。執委會必須基於共同體之立場考慮社會與經濟的關係。執委會之後認為，當其審查會員國所提之補助計畫時，應考慮若干因素，包括：

1. 補助必須促進或推動歐體共同利益之計畫；
2. 補助必須是達成該結果所必要，同時補助之目的若不依此方法將無法達成；
3. 補助的持續時間、強度、範圍必須與預期結果的重要性符合比例<sup>66</sup>。

---

<sup>64</sup> 例如在Hytasa案中，OJ 1992 L171/54, 61，執委會認為：為確保共同市場正常運作，並實現第三條g款之原則，對於任何補助措施適用例外規定之審查，必須從嚴解釋。

<sup>65</sup> Philip Morris v. Commission [1980] ECR 2671, 2690.

<sup>66</sup> See 12th Report on Competition Policy (1983) point 160.

## 2. 補償正當性原則

在第十次競爭政策報告書中，執委會宣示其對於日益增加的一般性補助計畫之監督態度，認為若該補助包含補償正當性之說明，則執委會必須充分運用其裁量權限，而非對於申請案增加異議的比例。所謂補償正當性係指，經由一般正常市場之發展，仍無法達成第九十二條第三項之目的，唯有透過補助始能完成<sup>67</sup>。因此，若該補助能確保達成共同體目標，所產生扭曲競爭之結果將被允許：「國家補助原則上與共同市場不相容。當會員國所提之補助案有助於達成第九十二條第三項所定之共同體目標與利益時，執委會始能行使裁量權。補助若係僅達成會員國利益，執委會將無法行使裁量權，而必須給與否決。」

補償正當性原則在 Philip Morris 案中，確實由歐洲法院加以審查<sup>68</sup>。歐洲法院認為補助對於 Philip Morris 達成第九十二條第三項之目標，在某種程度上並非不可缺少。該公司抗辯認為羅馬條約允許的國家補助，應解釋為依第九十二條第三項所規定之補助種類，而不須考慮達成該目標之市場力。惟歐洲法院駁斥此種見解。

然而，由相關文獻中不難發現，執委會對於補償正當性原則之適用，其見解並非前後一致，在一連串允許補助之決定中，並未有系統地指出為何依正常市場力量之運作無法達成預定目的，或精確地說明申請案將對共同體帶來何種利益。因此在涉及上述兩點問題之決定案中，執委會通常會刻意加以迴避<sup>69</sup>。

### (四) 除外之類型

#### 1. 第九十二條第三項第一款

第九十二條第三項第一款規定，為提昇生活水準不正常低落，或有嚴重失業問題地區之經濟發展所給與之補助，得認為與共同市場相容。此款對於達成單一市場之目標，具有相當之重要性，因為必須藉由補助計畫始能達成經濟與社會的凝聚時，對於經濟上較為弱勢或最少受到優惠的地區，包括希臘、葡萄牙、愛爾蘭，與西班牙部分地區，需要給與援助<sup>70</sup>。因此，在 1987 年執委會發佈關於將第九十二條第

<sup>67</sup> See *Report on Competition Policy* (1981) point 213.

<sup>68</sup> Case 730/79 Philip Morris 180 ECR 2671.

<sup>69</sup> Mortelmans, "Compensatory Justification" (1984) 21 CML Rev 405.

<sup>70</sup> *XXIst Report on Competition Policy*, 1991, point 55.

三項第一款與第三款適用至地區性補助計畫之通訊，有系統的略述其執法態度，並支持地區性補助適用第九十二條第三項第一款規定<sup>71</sup>。依據該通訊，符合第九十二條第三項第一款之地區必須是國民生產總額不超過共同體平均值百分之七十五。此通訊亦規範因非常事件或某些特殊情勢所授與之營運補助。

此款是針對生活水準不正常低落或嚴重失業率的地區所給與的補助，執委會採取量的判斷標準，以未超過共同體平均值百分之七十五認定。在 Philip Morris 案中，歐洲法院強調，評估地區性補助計畫時，該地區的生活水準與失業狀態，必須對照共同體（Community-wide standard）標準加以判斷。在 1988 年，執委會發布通告<sup>72</sup>將第九十二條第三項第一款至第三款適用於低發展地區。

第九十二條第三項第三款所指的地區係會員國內具一般發展上問題的地區。執委會採取兩項判斷標準，其一：使地區性問題在共同體背景下被評估；其二，依全國所得（國民生產總值 GNP 或國民生產毛額）與失業狀態判斷。因此，在堪稱富裕的會員國，對於與該國發展顯不相當的地區給與補助，應認為正當。

## 2. 第九十二條第三項第二款

第九十二條第三項第二款規定，為促進具歐體共同利益計畫之執行，或補償會員國經濟上重大干擾所授與之補助，得視為與共同市場相容。所謂具有歐體共同利益之計畫，通常由一些會員國共同支持之跨國歐洲計畫，或一些會員國共同採取行動以對抗共同威脅，例如環境污染<sup>73</sup>。此種具歐體共同利益之計畫包括研發（R&D）新技術，例如高解析度電視<sup>74</sup>，或發展新環保標準<sup>75</sup>。執委會僅就 R&D 計畫分析第九十二條第三項第二款之適用，認為：必須符合三項要件始能給與豁免，第一、該計畫必須質與量均具有重要性；第二、必須跨國；第三、必須明確得知共同

<sup>71</sup> OJ 1998 C212/2; updated at OJ 1989 C78/5, OJ 1990 C163/6, OJ 1992 C114/4.

<sup>72</sup> OJ 1988 C212/2. It later published the Communication of March 1989 (OJ 1989 C78/5) and July 1990 (OJ 1990 C163/6).

<sup>73</sup> See Executif Regional Wallon and Glaverbel v. Commission [1988] ECR 1573, 1595.

<sup>74</sup> See XXIst Report on Competition Policy, 1991, point 180. 其他被准許之補助計畫包括「可消除程式化唯讀記憶體計畫」（Eprom project）、「美國人名辭典計畫」（DAB project）及軟體工廠計畫，Nineteenth Report on Competition Policy, point 144.

<sup>75</sup> See Community guidelines on State aids for environmental protection, OJ 1994 C72/3. 根據規則，關於環保問題之範疇，通常依第九十二條第三項第二款而非第三款。環保補助計畫必須具體、明確，亦須證明該計畫有助於促進符合歐體共同利益。

體產業能從所有單一市場之優勢獲得利益<sup>76</sup>。同樣地，給與單一事業補助通常不符合第九十二條第三項第二款之規定<sup>77</sup>。

第九十二條第三項第二款亦允許對於經濟上受到重大干擾之會員國給與補助。執委會曾對於希臘面臨危機的事業，以全國性經濟重大干擾為由，罕見地准許授與補助<sup>78</sup>。第九十二條第三項第二款之補助，在促進具有歐洲共同利益計畫之執行，或補償會員國經濟上所受之重大干擾。此兩種補助態樣可謂截然不同。

#### (1) 具有歐洲共同利益之計畫

此種態樣並未明確定義，性質上為不確定法律概念。字面上使用 *European interest* 歐洲利益，是否意謂包括非羅馬條約締約國的其他歐洲國家之利益？就共同體成立目的觀之，應僅限於會員國之共同利益。所有會員國所參與之計畫，理論上不須視為補助而依例外規定給與豁免。執委會對於所謂歐洲利益具有相當大之裁量權。例如能促進技術發展與提升生產效率之補助，不會認為僅具有一般利益。惟若補助僅針對特定產業之單一事業，不可能被認為具有共同利益之計畫<sup>79</sup>。

執委會認為對於挽救能源與使能源多樣化利用之計畫，得視為符合共同利益之重大計畫而被豁免<sup>80</sup>。其他重大計畫包括：大量製造航空器或其零件、高解析度電視機（HDTV），以及對環境保護之補助等。

#### (2) 補救嚴重干擾之補助

所謂干擾，必須是對整個國家之經濟造成影響，而非僅及於某產業或地區。此款態樣之補助僅在異常情況下（*exceptional circumstances*）始能授與<sup>81</sup>。法國在1968年為應付惡化的國際收支平衡（*balance of payments*）所授與之補助，係依第一〇八條第三項豁免而非依本款規定。執委會直至1991年始首次因補救希臘嚴重的經濟干擾，而依本款規定允許對於一項民營化計畫給與補助。執委會認為該

<sup>76</sup> *XXIst Report on Competition Policy*, 1991, point 80.

<sup>77</sup> See *Caulliez Freres*, OJ 1989 L223/22.

<sup>78</sup> See *17th Report on Competition Policy*, points 186-187. 在此案例中，執委會對於應適用第九十二條第三項第二款或第三款陷入兩難，最後執委會基於邏輯解釋，決定適用第二款給與豁免。

<sup>79</sup> *Commission Dec 89/254*, OJ 1989 L106/34.

<sup>80</sup> *Commission*, 7th *Competition Report*, points 250-4, 255, 256; 9th *Competition Report*, point 186; 11th *Competition Report*, point 221 and 12th *Competition Report*, point 161.

<sup>81</sup> *2nd Competition Report* (1972) point 120.



項民營化計畫乃對於事業是不可缺的部分，依理事會為復甦希臘全國經濟於 1991 年 3 月 4 日作成之第九一—三〇六號決定給與豁免<sup>82</sup>。

### 3.第九十二條第三項第三款

第九十二條第三項第三款規定，為促進特定產業或地區之發展所授與之補助，與共同市場相容。因此，該款成為地區補助與產業補助之規範依據。

起初，執委會企圖限制地區補助與產業補助。此項執法政策仍十分明顯表現在各種產業補助，尤其禁止營運補助。然而，自 1990 年開始，執委會承認補助措施在達成共同體目標上扮演積極的角色。例如，執委會承認地區補助能藉由減少地區間之差異而有助於實現單一市場之目標。同樣地，所謂水平補助亦有助於達成共同體目標，例如 R&D、環境保護與提升中小企業之補助。

第九十二條第三項第三款是能促進特定產業或地區發展之補助。此款對於第九十二條第一項之一般禁止規定而言，係最為重要之豁免規定，亦係最常適用之規定。雖然在第九十二條第三項第一款與第三款間有重疊之部分，惟第三款對於會員國而言可能提供更大空間證明補助之正當性。

第三款授權執委會對於會員國中較全國平均標準貧困之地區，為促進其經濟發展而准許授與補助。因此與第一款比較，對於證明補助之正當性提供更大空間。惟此款仍須符合一項構成要件，即所謂前述之共同利益（common interest）。

第九十二條第三項第三款包括產業補助與地區補助。執委會行使裁量權所核准之補助，必須受到兩項限制：一、補助必須能促進特定經濟活動或經濟區域之發展；第二、地區或產業補助必須不會對於共同利益產生反效果<sup>83</sup>。

此外，補助不得產生與共同利益相違背之反效果<sup>84</sup>。執委會認為，本款規定要

---

<sup>82</sup> For an example of a Decision refusing to apply Art 92(3)(b) to aid argued to be required to remedy the serious disturbance which has arisen as a result of German unification, see the Commission's Notice regarding state aid to the Opel Group, OJ 1993 C43/14.

<sup>83</sup> Despite the slight difference in terminology between the different language versions of Art 92(3) (c), the Court has stressed that a qualitative assessment of the effect of an aid on competition is sufficient. In Case 47/69 the Advocate- General suggested that while the French and Italian texts supported a "quantitative interpretation, the German and Dutch versions supported a "qualitative" evaluation, since they require that the measures should not disturb trading conditions to an extent contrary to the common interest.

<sup>84</sup> 在英國政府補助製造新聞用紙之 SCA Aylesford 案中，執委會注意到該產業之特殊性，而限縮「影響會員國間之交易」之認定。執委會調查相關事實後，發現英國所需之新聞用紙中，四分之三

求其將補助所產生之利益與對共同體利益產生之反效果等量齊觀，以維持二者之平衡<sup>85</sup>。惟在 *France v. Commission* 案中，歐洲法院採取不同見解，單獨評估對於共同利益所產生之反效果。雖然補助所追求之目標具有實質價值，惟在某些情況下將瓦解市場競爭，而必須認為與共同利益相違背。亦即對於如何評估違背共同利益之反效果，產生爭議。

#### 4. 理事會對於特殊案件之認可

##### (1) 羅馬條約第九十二條第三項第五款規定

羅馬條約第九十二條第三項第五款之規定，對於補助之一般禁止，創立其他豁免規定。因此其他種類之補助，得由執委會提案，經理事會以特別多數決加以確定。必須強調，此款規定僅係允許理事會對於第九十二條之一般禁止規定創設新的除外種類，至於該種類應如何適用國家補助規則，則授權由執委會制定。非謂理事會被授權宣告特定之補助與共同市場相容<sup>86</sup>。

##### (2) 羅馬條約第九十三條第二項

羅馬條約第九十三條第二項第三段授權理事會在特殊案件中作出異議決定，認為會員國所授與或擬授與之補助與共同市場相容，由第九十二條或任何依第九十四條所作之規則中獲得除外。若執委會已依第九十三條第二項規定開始異議程序，將產生暫停該程序之效力，直至理事會表明其態度為止。若理事會未於三個月內表示其見解，執委會對於該案得自為決定。亦即執委會正式作成決定拒絕該補助後，會員國不可能再向理事會提出任何申請<sup>87</sup>。理事會所採取之決定將在競爭政策年報中刊載<sup>88</sup>。

---

仰賴進口，其中將近 90% 來自第三國（即非會員國），主要為瑞典、芬蘭、挪威、加拿大，因此認為補助該事業將不會影響會員國間之競爭，而給與豁免。OJ 1993 C46/5.

<sup>85</sup> *14th Report on Competition Policy* (1984) point 202.

<sup>86</sup> 造船業係第一個由理事會依第九十二條第三項第五款規定頒布指令之產業。Council Directive 92/68/EEC of 20 July 1992 amending Directive 90/684/EEC on aid to shipbuilding (OJ L219, 4.8.1992, 54). 由於自 1960 年代開始，歐洲造船業面臨來自美國、日本等國家激烈之競爭，若干會員國紛紛開始加強對於其國內造船業之補助，理事會為提昇歐體造船業之國際競爭力，首度對於造船業依第九十二條第三項第五款規定頒布產業補助之指令。

<sup>87</sup> See further, Advocate-General Mayras in Case 70/72 *Commission v. Germany* at 835.

<sup>88</sup> See for example, *17th Report on Competition Policy* (1987) point 274; *19th Report on Competition Policy* (1989) point 221.

## (五)小結

由於並非所有補助均欠缺妥當性，因此羅馬條約第九十二條第二項、第三項規定之補助係有利於達成共同體目標因而為國家補助禁止規範之例外，其中第二項之三款應視為合法補助；第三項係得視為合法補助之理由。會員國如擬依第三項各款規定授與補助，必須說明補償正當性原則。就執行層面而言，第三項之規定提供會員國較大空間以合法實行補助。

第九十二條第二項列出三種應視為與共同市場相容之補助態樣。第一款規定：給與個別消費者具社會救助性質之補助，而該補助之實施不因商品之來源而有差別待遇。第二款規定：因天然災害或非常事件所致之損害給與補助。第三款規定：為彌補因戰爭引發德國分裂而導致德意志聯邦共和國（F.R.G）之經濟劣勢地區所給與之補助。一旦符合三種態樣之規定，執委會即應准許會員國授與補助，因此執委會之職權僅及於是否該當構成要件之事實判斷，對於法律效果則無裁量權。

至於第九十二條第三項關於得視為合法補助之規定，共計五款，前四款為執委會判斷。至於理事會得決定之態樣，第九十二條第三項第五款授權理事會決定其他種類之補助與共同市場相容；此外，依第九十三條第二項規定，若會員國因非常事件而作出補助決定，理事會得批准會員國所授與之補助不違反第九十二條之規定，或理事會依第九十四條所訂定之規則。惟就實務運作觀之，理事會鮮少利用此項職權，就此部分將偏重於執委會對於補助種類之管制。

## 參、歐體國家補助之程序規範

### 一、概述

歐體國家補助規範中欠缺清晰與明確的程序規範<sup>89</sup>。羅馬條約本身對於一致性程序僅提供模糊的概括規定，而並未實行類似於適用第八十五條、第八十六條之十

---

<sup>89</sup> 在Irish Cement案中（Irish Cement v. Commission [1988] ECR 6473, 6490.），Advocate General Darmon 認為，國家補助是相當複雜的領域，依第九十四條規定，理事會得依職權訂定規則以適用第九十二條、第九十三條，惟理事會至今並未做出任何程序規則，因此國家補助規範欠缺細節性的程序規範。

七號理事會規則以提供廣泛之程序規範。事實上執委會可能不願調整此種情況，因為擔心採用程序規則將可能削弱執委會管制國家補助之權限<sup>90</sup>。歐體國家補助因缺乏一致性的程序規範，即有賴法院填補程序上之闕漏。當法院在國家補助程序增加保護被告權利與法律明確性之要求，可能僅解決個案的困難，如此零碎的見解並無法替代經由徹底研究所訂定之立法規範。唯有透過立法方式，綜合法院判例法與執委會執法經驗，始能在國家補助程序中確實保護訴訟當事人之權益。

有鑑於此，理事會於1999年制定第六五九—九九號規則，針對若干爭議問題予以明文規定，以補程序規範之不足。惟本文撰寫之際，該規則尚屬草案，因此本章之架構非以新規則為依據，俟本論文完成後，新規則始正式公佈，因此將新規則之重點歸納於小結部分，並以圖表表示相關程序。

## 二、新補助之審查

### (一)通知與審查之程序

為有效管制國家補助，執委會藉由使會員國明瞭其通知義務，並運用其強制措施，積極鼓勵會員國通知新補助計畫，尤其因非法授與補助所可能面臨之回復原狀義務。執委會持續努力之成果，自1992年開始，新補助計畫通知之比例逐漸提高<sup>91</sup>。同時，藉由會員國通知而使其與執委會間展開之對話程序，通常能在通知程序後之前階段解決爭執，使執委會所採取之正式程序因而停止<sup>92</sup>。

執委會之審查程序因會員國之通知而開始。至於通知後應適用何種程序，則取決於該補助計畫究為新補助抑或現存補助，若為新補助則必須區分究為已通知或未通知。此種簡單之分類實質上令人困惑，因為並未依該文字之意義。新補助與現存

---

<sup>90</sup> 依第九十四條之規定，理事會依職權制定規則的前提，必須是先經執委會提案。在1990年，執委會拒絕若干會員國建請理事會依第九十四條規定制定使國家補助政策透明化之提案（See XXth Report on Competition Policy, point 170.）。根據執委會第四總署總辯官之說明，認為若將該案提至理事會，將使管理國家補助之責任由執委會移轉至理事會，此點無法為執委會所接受（Ehlermann, 'The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market,' 29 CML Rev 257, 1992, 275.）

<sup>91</sup> 在1986年，共計有124件通知案；而至1992年，則高達459件。XXIInd Report on Competition Policy, 1992, point 129.

<sup>92</sup> 在1986年，共計有47件訴訟案；而至1992年，僅有26件。執委會認為，因會員國的通知使其與執委會進入協商程序，藉由對話增加雙方溝通之機會，若會員國遵守執委會之建議，修改補助計畫，或將該計畫撤回，則可因此終止初步調查程序。

補助之區別與該補助是否已經存在無關，而是是否該補助已通知執委會，新補助係從未通知，而所謂現存補助係指曾經通知之補助。因此，若補助計畫已存在數年但從未通知執委會，將被認為是新補助。同理，現存補助係曾通知執委會者，但若隨後經會員國修改者，將被認為是新補助。因缺少更好的用語，此種補助通常稱之為「未通知的新補助」，以與已完成通知之新補助計畫區別，而此種補助稱為「已通知的新補助」。惟理事會第六五九一九九號規則第一條，針對新補助與現存補助加以定義，現存補助包括五種態樣<sup>93</sup>；新補助則指非現存補助或變更現存補助之所有補助計畫與個別補助<sup>94</sup>。

第九十三條第三項規定新補助或修改現存補助之審查程序。條文規定：「執委會應受通知，俾有充分時間對於授與或修改補助之計畫作出評論。若執委會認為該計畫依第九十二條之規定與共同市場不相容，應立即開始第二項之程序。涉案會員國在該程序作出最終決定前不得將該措施付諸實行。」

因此，條文對於執委會審查提案而授與新補助或要求修改現存補助，提供兩階段程序。首先，執委會依第九十三條第三項之規定，開始初步調查。若執委會認為該補助與共同市場不相容，將終止初步調查程序。若執委會認為該補助與共同市場相容或有所疑慮時，必須依第九十三條第二項開始正式調查程序。

## (二)初步調查程序

依第九十三條第三項所作之初步調查，目的在於使執委會對於補助與共同市場之相容性形成初步意見，以決定是否其必須依第九十三條第二項開始正式程序<sup>95</sup>。

<sup>93</sup> 該規則第一條第二款規定，現存補助應指：

1. 奧地利、芬蘭、瑞典之加盟不損害第一四四與第一七二條之規定，個別會員國於受羅馬條約拘束前已存在之補助，亦即，受條約拘束前已存在，而適用條約後仍繼續實施之補助計畫與個別補助；

2. 已批准之補助，亦即，已由執委會或理事會批准之補助計畫與個別補助；

3. 依本規則第四條第六項之規定，或在本規則生效前依此種程序批准之補助；

4. 依第十五條之規定被視為現存之補助；

5. 原非構成補助之措施，由於共同體之發展，且未經會員國修改，而被視為現存之補助。惟若干措施隨著共同體法律採取自由化後而構成補助，此種措施在自由化之日後不應被認為係現存補助；

<sup>94</sup> 該規則第一條第三款明文規定。

<sup>95</sup> *Germany v. Commission* [1984] ECR 1451, 1488.

所謂初步調查屬於非正式程序，執委會不須給與其他會員國或具利害關係之第三人表達意見之機會。法院曾要求執委會不應使用初步程序以取代第九十三條第二項之正式程序，因為正式程序中第三人有表達意見之權利，且非正式程序並無法確定補助與共同市場之相容性。執委會採取此種非正式程序，似乎無法適當保障利害關係人之權益，因為執委會對於決定是否開始第九十三條第二項之正式調查程序，具有相當大之裁量權<sup>96</sup>。

當執委會開始進入初步調查程序，涉案會員國不得將該計畫付諸實行。第九十三條第三項並未明確說明關於初步調查之時間限制，若執委會延宕該案，或允許執委會審查期間至數月甚至數年，將嚴重阻礙會員國補助其產業。為解決此問題，歐洲法院認為必須給與執委會足夠時間進行初步調查程序，以判斷該補助計畫是否與共同市場相容，因此執委會必須在合理期間內作出決定，以因應涉案會採取補助措施之迫切性。歐洲法院參酌羅馬條約第一七三條與第一七五條之規定，認為應以二個月為限<sup>97</sup>。惟在特殊案例中，初步調查程序之期間超過二個月<sup>98</sup>。當某些相容性之疑慮未獲澄清，而已開始初步調查程序時，二個月期限不足以使執委會完成該程序，因此某些案例中，法院認為應以執委會收到所有相關資訊時始開始起算該程序<sup>99</sup>。為確保執委會能適時審查補助計畫，執委會曾要求會員國在起草該計畫時，即應通知執委會，俾執委會能及早審查該計畫之相容性<sup>100</sup>。除非執委會認為該補助草案與共同市場不相容，會員國得在通知執委會二個月後實行該補助措施<sup>101</sup>。執委會

---

<sup>96</sup> *Matra v. Commission* [1991] ECR I-5823. 若執委會依第九十三條第三項經過初步調查後，認為該補助與共同市場相容，將不須開始第九十三條第二項之正式程序。在初步調查與正式程序之過程中，被補助者之競爭者得向執委會表達該補助與共同市場不相容之意見，在執委會決定終止正式程序時，得向歐洲法院就該案提起訴訟。

<sup>97</sup> *Lorenz v. Commission* [1973] ECR 1471, 1481.

<sup>98</sup> 在*France v. Commission ('Boussac')* [1990] ECR I-307.案中，由於資料取得困難，初步調查程序之期間延長至三個月。

<sup>99</sup> 執委會並未嚴格遵守二個月之限制，因為會員國未提供執委會所須之資料，因此，所謂二個月之限制，究為訓示規定抑或強制規定，取決於法院是否嚴格落實期間限制。在*Spain v. Commission*案中，西班牙政府在向執委會提出申請後，逾二個月執委會並未依第九十三條第二項開始正式程序，西班牙政府即實施該計畫。最後執委會開始正式程序並要求西班牙政府中止該計畫之實施。西班牙政府抗辯該補助已成為現存補助而非新補助，因為補助是於二個月初步調查程序期滿後始授與。

<sup>100</sup> Letter from the Commission to the member states SG (91) D/4577, reprinted in *XXIst Report on Competition Policy*, 1991, p.302. The notification form is set out in an annex to this letter.

<sup>101</sup> *Germany v. EC Commission* [1984] ECR 1451, 1488.

之作法似乎混亂通知程序，亦即執委會認為草案之通知為第一次通知，若會員國已決定執行該計畫，則必須再通知執委會，俟其於二個月內完成初步調查，若逾二個月未完成審查，或未進入正式程序，會員國始得執行該計畫。

惟依第六五九—九九號規則第四條之規定，執委會於收到通知後，若認為不構成補助，應作出決定並記錄調查結果。若認為構成補助，惟與共同體之相容性並未產生懷疑，應作出「未引起異議之決定」。若經初步調查，關於通知之措施與共同體之相容性產生懷疑，應作出「開始正式調查程序之決定」。關於「未引起異議之決定」及「開始正式調查程序之決定」須自收到完整通知之次日起二個月內作出。所謂完整通知係指若執委會收到通知後二個月內，或從收到所需之任何額外資訊後，執委會並未要求會員國或涉案事業提供進一步資訊，該通知視為完整。若執委會逾二個月未作出決定，該補助視為已經執委會批准，涉案會員國如欲實行該補助，應預先將擬執行之意思通知執委會，若執委會於收到通知後十五個工作天仍未作出決定，涉案會員國得合法執行補助。

### (三)正式調查程序

若執委會無法決定該補助計畫是否與共同市場相容，或經初步判斷認為該計畫與共同市場不相容，執委會必須立即依第九十三條第二項開始第二階段之正式調查程序。第九十三條第二項第一、二款之規定為：

「若通知利害關係人陳述意見後，執委會認為會員國或其資源所授與之補助，依第九十二條之規定與共同市場不相容，或該補助被濫用時，應決定該會員國應在執委會所定期限內廢止或修改該補助。」「若涉案會員國在規定期間內並未遵守該決定，執委會或任利害關係人，得依第一六七條或第一七〇條規定，將該案直接提交至歐洲法院。」

因此，執委會通知利害關係人陳述意見後，即開始第九十三條第二項之正式調查程序。通常執委會以專函通知涉案會員國，要求其在一個月內陳述意見，並在歐體公報刊登通知，要求其他會員國或有利害關係之第三人，於登載日起一個月內陳述意見。與第八十五條、第八十六條之程序對照，國家補助案件中原並無由所有關係人共同舉行之聽證程序，及資訊公開程序。然而，執委會必須使當事人及第三人充分交換意見，以作為決定之基礎。若會員國拒絕提出相關意見，執委會將依單方

陳述自為判斷。

執委會聽取雙方意見後，必須對於補助與共同市場之相容性作出正式決定<sup>102</sup>。然而第九十三條第二項並未限制執委會作出決定之時間，因此執委會必須於合理期間內作出決定，否則將承擔因違反合理期待原則而撤銷其決定之風險<sup>103</sup>。若執委會認定該補助與共同市場不相容，或補助被濫用，將作出決定命令該會員國於所定期間內廢止或修改該補助。

第九十三條第二項第三款，允許會員國直接將補助案移送至理事會，此乃鑑於國家補助涉及高度政治敏感性，並涉及會員國國內政策，而非單純限於事實認定。會員國得對於執委會認為補助與共同市場不相容或採用第九十四條所制定之規則作出之決定，提請理事會依特殊狀況給與豁免。若執委會已開始第九十三條第二項之正式程序，會員國應向執委會提出已向理事會申請之事實，執委會必須於理事會表明態度前，暫停該正式程序。惟若理事會於三個月內未表明態度，執委會得自為決定。

#### (四)未通知之新補助

儘管執委會一再要求會員國履行補助計畫之通知義務，仍有部分會員國在未通知執委會之情況下授與補助。執委會從新聞媒體、議會質詢、其他會員國或地區、地方政府之控告，或被補助事業之競爭者獲悉後，將質疑該計畫。執委會是否將基於該補助並未通知，而不檢驗補助計畫之細節內容以判斷與共同市場之相容性，逕行認定該補助違法？若採肯定見解，將能有效懲罰未盡通知義務之會員國，似乎符合第九十三條第三項禁止會員國在執委會作出最終決定前實行補助之意旨。此外，

<sup>102</sup> 法院認為僅得依第一八九條之規定以決定終止第九十三條第二項之調查程序。實務上，執委會在相關在案例中僅認為補助與共同市場不相容，或符合特定要件而認為與共同市場相容，始採用正式決定。

<sup>103</sup> 在 *Federation Nationale des Producteurs de Vins de Table et Vins de Pays v. Commission* [1979] ECR 2425 案中，歐洲法院認為執委會於合理期間進行第九十三條第二項之程序，並不違反第一七五條二個月之規定。在 *RSV v. Commission* [1987] ECR 4617 案中，執委會之決定認為涉案補助與共同市場不相容並命令回復原狀。歐洲法院認為執委會耗費二十六個月始作出決定，違反會員國合理期待，雖然該補助不合法仍撤銷執委會之決定。然而，在該案中令人質疑之處在於會員國延遲提出執委會所需之資料，以致延長執委會調查時間，此點法院漏未斟酌。在 *France v. Commission ('Boussac')* [1990] ECR I-307.案中，法院認為雖然執委會逾二個月始作出決定，惟執委會並未獲得相關資料以判斷事實，應可歸責法國政府，因此三十二個月並未違反會員國合理期待。



亦能向會員國宣示：僅程序違法亦可能使本質上與共同市場相容之補助變成非法補助。

在 *Boussac* 案中，歐洲法院採取折衷見解，認為執委會依法必須檢驗，但得在會員國違反通知義務時，作出中間決定（*interim decision*），要求會員國在執委會作出最後決定前立即中止支付該補助，同時必須提供執委會關於該補助之資訊。若會員國拒絕提供執委會相關資訊，執委會得基於所獲得之資料自為決定，並要求將已支付之補助回復原狀。若會員國拒絕中止支付該補助，執委會得直接將該案移送至歐洲法院<sup>104</sup>。

就法院在 *Boussac* 案之建議，執委會對於未通知之補助，發展出一套程序規範<sup>105</sup>。首先，執委會原則上將要求涉案會員國於三十日內提供該補助細節內容，若案件較為緊急，可能將縮短該期間。若會員國並未回應執委會，或給與不符合要求之答覆，執委會得採取以下措施：

1. 採取暫時決定（*provisional decision*），要求會員國立即中止實施該補助計畫，或停止支付非法補助，並在十五日內將已遵守該決定之事實通知執委會<sup>106</sup>；

2. 依第九十三條第二項規定開始正式調查程序，通知相關會員國在一個月內陳述意見，並提供判斷補助與共同市場相容性所需之資料。

若會員國並未在期限內提供資料，執委會將基於所獲得之資料，依第九十三條第二項規定作出最終決定，認為該補助與共同市場不相容。該決定得要求依會員國之國內法，將非法支付之補助回復原狀。若會員國不遵守執委會之暫時決定或最終否定決定，執委會得將該案移送至歐洲法院，必要時亦得訂期間命令中止支付該補助。就此部份已明文規定於理事會第六五九—九九號規則第三章。

### 三、現存補助之審查

第九十三條第一項規定對於現存補助，執委會應持續加以審查。自 1990 年開

<sup>104</sup> *France v. Commission ('Boussac')* [1990] ECR I-307.

<sup>105</sup> *Communication to the member states concerning the procedures for the notification of aid plans and procedures applicable when aid is provided in breach of the rules of art. 93(3) of the EC Treaty*, letter from the Commission to the member states SG (91) D/4577 of 4 March 1991, reprinted in XXIst Report on Competition Policy for 1991, 302; see also XXth Report on Competition Policy, point 172.

<sup>106</sup> 執委會首先於 PMU 案中採取暫時決定。OJ 1992 L14/35.

始，執委會始充分運用該規定，以加強監控國家補助<sup>107</sup>。所謂現存補助包括：

1.羅馬條約生效前，或新會員國加入前已實施之補助；

2.通知執委會後合法實施之補助，例如：

(1)通知執委會後，由執委會核准之補助。

(2)已通知執委會，但被執委會否決或在第九十三條第三項初步調查二個月期間內開始第九十三條第二項之正式程序，由涉案會員國實施之補助。

惟理事會第六五九一九九號規則中第一條之規定，擴大現存補助之範圍，包括：

1.奧地利、芬蘭、瑞典之加盟不損害第一四四與第一七二條之規定，個別會員國於受羅馬條約拘束前已存在之補助，亦即，受條約拘束前已存在，而適用條約後仍繼續實施之補助計畫與個別補助；

2.已批准之補助，亦即，已由執委會或理事會批准之補助計畫與個別補助；

3.依本規則第四條第六項之規定，或在本規則生效前依此種程序批准之補助；  
(即執委會逾期未決定而由會員國合法實行之補助)

4.依第十五條之規定被視為現存之補助；（被要求回復原狀之非法補助逾十年而未執行回復原狀命令）

5.原非構成補助之措施，由於共同體之發展，且未經會員國修改，而被視為現存之補助。惟若干措施隨著共同體法律採取自由化後而構成補助，此種措施在自由化之日後不應被認為係現存補助。

如前所述，所謂現存補助就其字義觀之，似乎名實不符，因為並未談論到所有現存補助，而僅包括通知執委會後合法實施之補助。將補助區分為新補助與現存補助，並無法解決實務上選擇應適用之程序所遭遇之困難。例如，執委會對於一般補助計畫（a general aid programme）之核准，因個別補助已包裹成一項計畫，通常不需將個別補助通知執委會。然而，是否一般補助計畫已將個別補助包括在內，或其中一項被認定為新補助而必須通知執委會，在判斷上則產生困難。此外，當會員國繼續授與補助，而第九十三條第三項規定之期限已屆滿，執委會並未採取任何行動，究應認為是新補助抑或現存補助亦產生困擾。

---

<sup>107</sup> See *XXIst Report on Competition Policy for 1991*, points 240 and 241; *XXth Report on Competition Policy*, point 171. 執委會認為持續審查現存補助有其必要性，因為數年前授與之若干補助，其經濟環境已有所改變。

現存補助與新補助最大之區別在於，當執委會審查新補助時，得要求會員國在執委會完成第九十三條第二項、第三項之審查前，中止支付該補助，惟對於現存補助，執委會則無法採取此種措施。

依第九十三條第一項之規定，執委會對於各會員國內現存之補助，應持續審查，並依逐步發展或共同市場之運作所需，向各會員國建議採取適當措施。因此，若執委會認為現存補助由於經濟環境之變化，已與共同市場不相容，應建議會員國解決現存補助。執委會之建議對於會員國雖然並未產生拘束力，但卻如同強制措施般具有重要性，因為將可能導致執委會開始第九十三條第二項之正式程序。亦即若會員國對於執委會之建議不予理會，執委會得開始第九十三條第二項之正式程序。

#### 四、非法授與補助之回復原狀

雖然執委會曾要求對於非法之補助必須回復原狀<sup>108</sup>，惟直至1983年執委會始正式宣佈將充分利用該權力<sup>109</sup>。自此，執委會將此制度落實於國家補助政策。執委會通常會准許會員國選擇適當方法將已授與之補助回復原狀。在將非法補助回復原狀之過程中，會員國必須注意除依據會員國法律外，亦須符合共同體之要求。亦即會員國不得以其法律之闕漏或依其法律該行為屬合法以抗辯其無法遵守共同體法之要求。因此，對於執委會將補助回復原狀之決定，會員國不得抗辯，而必須由會員國政府承擔該責任。

會員國唯一得抗辯無法遵守執委會回復原狀之決定，僅該回復原狀事實上絕對不可能達成。此時，會員國必須建議執委會修改決定內容，以使會員國得克服障礙而執行該決定，且會員國必須與執委會共同合作以達成執行結果<sup>110</sup>。因此，所謂絕對不可能執行係在少數案例中為執委會所接受之抗辯，此種情形例如補助領受者已解散<sup>111</sup>。

---

<sup>108</sup> 法院首次在Commission v. Germany [1973] ECR 813, 829.案中採用此原則。

<sup>109</sup> See Commission communication, OJ 1983 C318/3.

<sup>110</sup> 在Commission v. Belgium ('Boch') ECR 89, 104 案中，歐洲法院認為會員國原則上對於執委會回復原狀之決定無法抗辯，除非遭遇無法預見之困難或察覺到重大結果，必須與會員國依羅馬條約第五條之規定共同合作，以解決執行上之困難。

<sup>111</sup> 例如在Belgium v. Commission ('Tubemeuse')案中，因補助領受者無力償還，法院認為比利時政府已履行其會復原狀之義務。

在若干案例中，對於回復原狀之決定，以違反合理期待為抗辯<sup>112</sup>。歐洲法院認為，僅限於特殊情況下始得主張違反合理期待，同時在斟酌此抗辯時必須考慮共同體利益。法院認為補助領受者不得主張合理期待，因為當補助合法時，領受者不須擔心是否確定補助已通知執委會並通過第九十三條之審查，違法補助之領受者則必須承擔該風險。再者，執委會已陸續在歐體公報發布相關程序規範，通知各會員國若非法授與補助將承擔回復原狀之責任，使會員國主張合理期待更加困難。此外，法院更重申，會員國政府違反第九十三條之程序規範而授與補助，不得主張侵害領受者之合理期待，以抗辯無法遵守執委會回復原狀之決定。

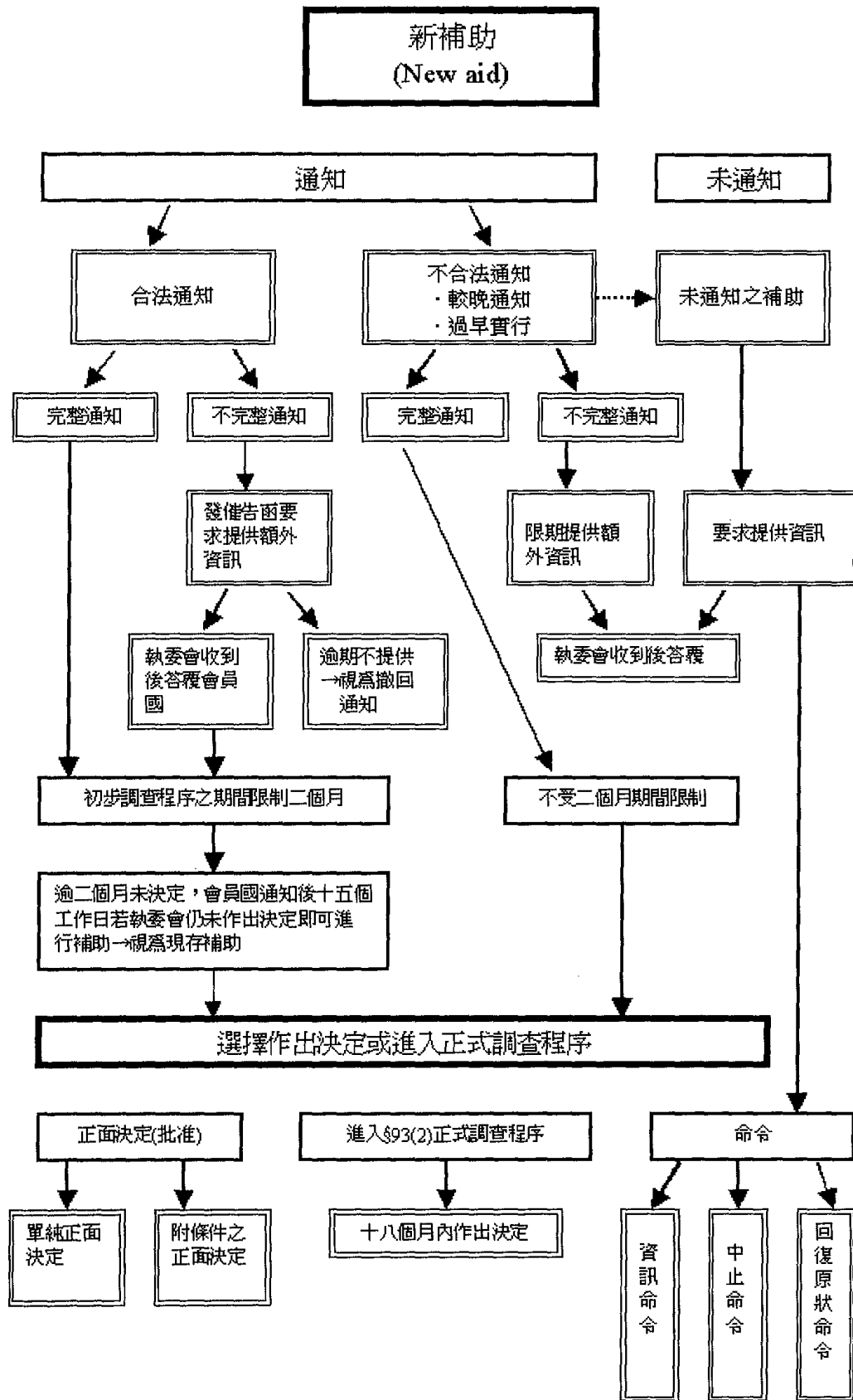
## 五、小結

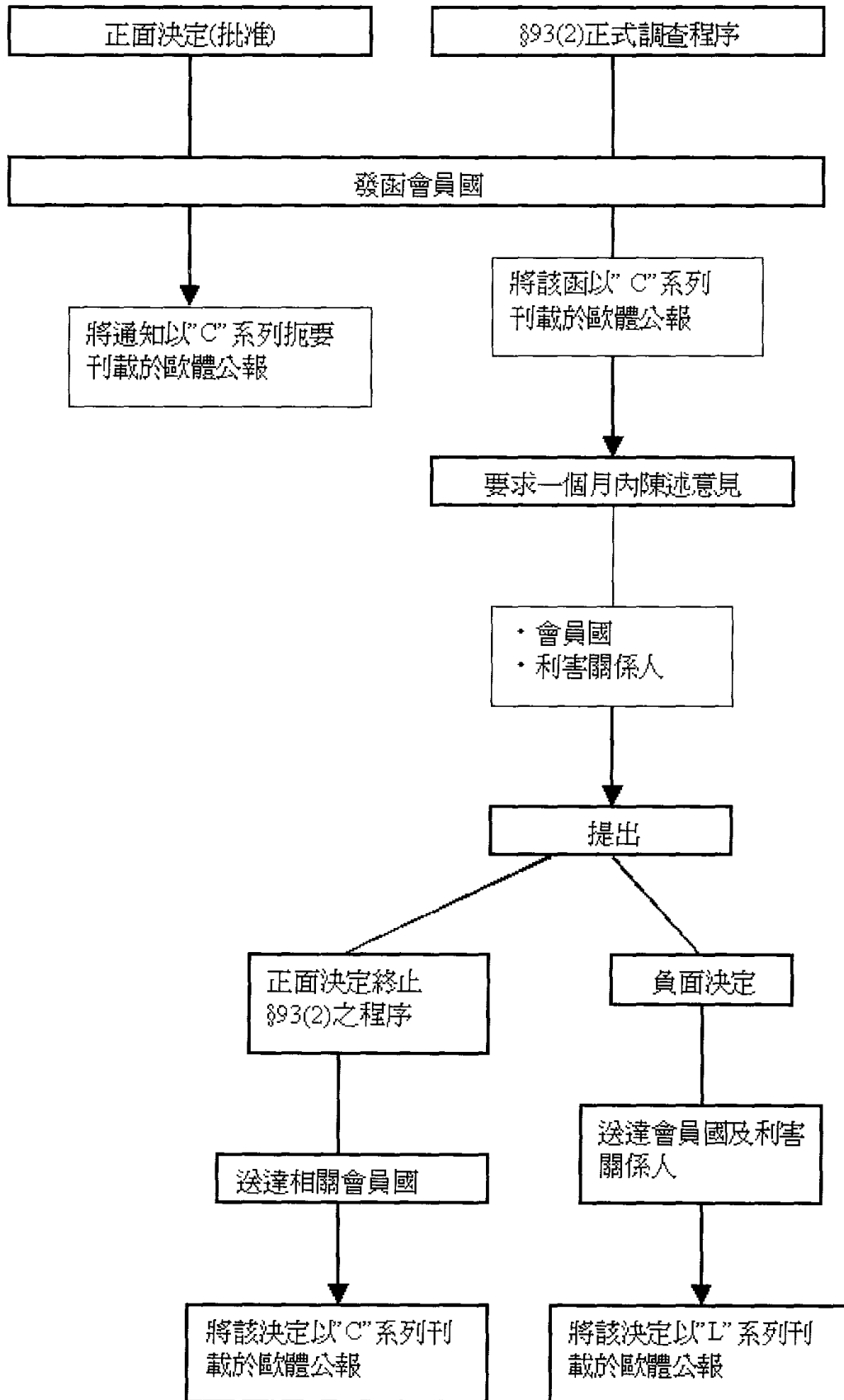
關於國家補助之程序規範，係依據羅馬條約第九十三條之規定，分別對於現存補助、新補助或變更現存補助為持續審查與個案審查。惟由於該規定甚為簡略扼要，並未定義現存補助與新補助，引發涉案會員國與執委會對於程序之爭執；再者，鑑於補助計畫之迫切性，執委會於收受通知後若以審查之必要為由無限延長審查期間，對於當事人之權益影響甚鉅，歐洲法院依羅馬條約中關於期限之規定，認為應以二個月為限，惟若執委會逾期未決，當事人得否據以實行補助，亦引起爭議。此外，包括初步調查程序與正式調查程序之區別、非法補助回復原狀之要求、得否以補助之誤用抗辯、利害關係人之程序保障等，諸如此類之程序爭議，大抵皆由於相關程序規範之闕漏而引起，雖經歐洲法院藉由判決之方式加以釐清，惟仍欠缺法律規範之明確性要求，有鑑於此，理事會為增加程序規範之透明度與法明確性，依羅馬條約第九十四條之規定，將歐體關於國家補助規範所累積之經驗落實於一般性規範標準，於1999年3月22日制定第六五九一九九號規則，以充實羅馬條約第九十三條之規範。

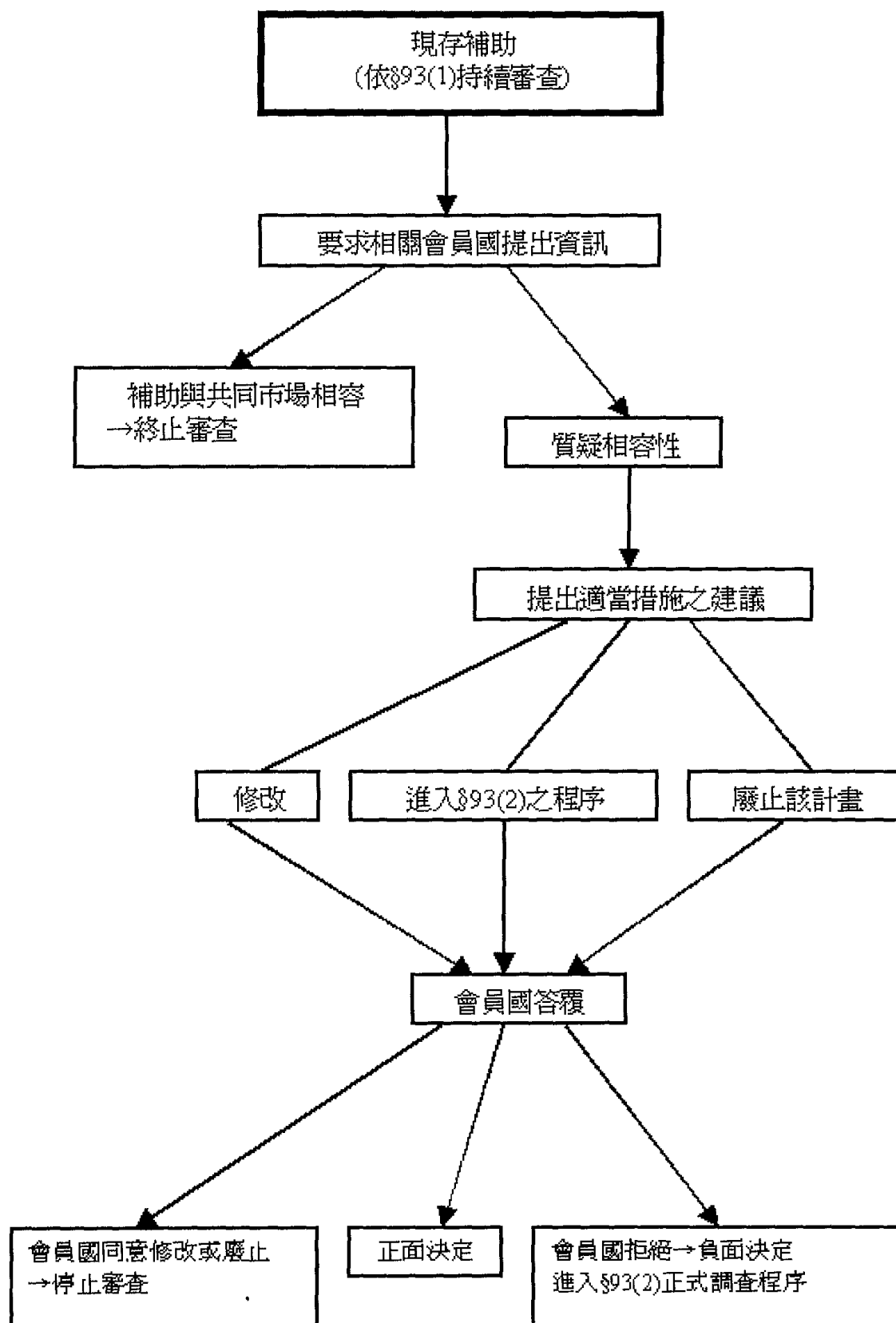
將現存補助與新補助之審查程序依圖表標示如下圖：

---

<sup>112</sup> See *Germany v. Commission* [1990] ECR I-3437; *Commission v. Germany ('Alcan')* [1989] ECR 175; *RSV v. Commission* [1987] ECR 4617; *Deufil v. Commission* [1987] ECR 901; *Deutsche Milchkontor v. Germany* [1983] ECR 2633.







## 肆、結論-歐體國家補助規範對我國之啓示

### 一、我國概況

#### (一)國家補助概念模糊

國家補助之概念在我國並未形成，惟事實上卻存在已久，或藉由法律規定或透過行政命令，甚或因行政怠惰所致，例如：促進產業升級條例中有關租稅減免、優惠貸款等措施；大學設置推廣教育教授語文，其水、電支出獲得優惠，造成競爭者之不利益等。舉實例而言：台中縣冰果飲品商業同業公會（下稱中縣冰果公會）檢舉行政院農業委員會、台灣省政府農林廳及台中縣政府以鉅款補助大甲鎮農會設廠製造冰品，涉嫌壟斷冰品市場，有違公平交易法一案<sup>113</sup>：

公平交易委員會認為：該行為應屬行政機關本於公權力所為之公法行為，政府撥款補助大甲鎮農會既係以高權主體形式為之，與公平交易法第二條所稱之事業有異，應無公平交易法之適用。惟倘補助行為造成不公平競爭情事，公平交易委員會可依公平交易法第九條之規定與相關機關協商。農業發展條例第二十一條規定「農業主管機關應會同有關機關就農業資源分布、生產環境及發展需要，規劃農業生產區，並視市場需要，輔導設立適當規模之農產專業區，實施產、製、貯、銷。農產專業區內，政府指定興建之公共設施，得酌予補助或協助貸款」。又同條例施行細則第十二條規定「農產專業區計畫，由所在地縣（市）農業主管機關執行，或協調有關農業機構及農民團體辦理之」。經查大甲鎮農會冰品加工計畫係屬中央農委會所推動之農建計畫，且為農政機關所規劃設置之芋頭生產專業區，其依計畫所輔導設置之芋頭冰品產、製、貯、銷等生產設施為該專業區內所必需設置之一貫化產銷設施，確屬政府指定興建之公共設施，應可適用公平交易法第四十六條（舊法）規定排除適用。

#### (二)國家補助缺乏法制化

國家補助涉及競爭政策、貿易政策及產業政策三大範疇。所謂競爭政策，乃依

<sup>113</sup> 參閱行政院公平交易委員會第139次委員會會議記錄，民國82年7月26日。



據競爭法制以求在市場經濟制度下落實自由競爭並確保公平競爭之各種政策。就競爭政策之施行範圍，以歐體之競爭政策而言，可分為三大部分，包括：一、為維護及存續競爭，對私人事業或事業間規範其限制競爭之行為；二、為維護公平交易及國民經濟福利，對私人事業或事業間濫用獨占力之行為；三、為承認事實存在之國家授權經營之獨占事業及國家補助、反傾銷等行為而規範其效果至最小危害競爭之限度。前二者係對私人事業行為之規範；第三則係對政府及所屬事業之規範。我國公平交易法僅及於第一、二部分，針對事業（不論公營或私人事業）加以規範，惟缺乏第三部份對於國家之規範。

貿易政策之意義，基本上陳述一個政府對國際貿易之干預程度或自由貿易之促進手段。傳統之國際貿易理論，係基於自由貿易之立場而反對政府干預，惟當國際貿易市場之交易受到扭曲時，政府之策略性干預，即進入現實之領域，而形成各種貿易政策。貿易政策之範圍，包含所有限制或鼓勵商品之進、出口之多項政策工具，亦包括對生產因素如資金、技術、勞動力移動之管制，以達到維護該國最大國民福利為目的。

產業政策之意義，在於政府以干預之手段解決經濟中結構轉變之問題，或採行防止或緩和產業結構轉型之政策，其基本目標在協調或調和政府政策行動以朝向競爭經濟福利之最大化。產業政策可以說明政府對各種公、私生產活動之干預，而貿易政策則為政府對商品及資源貿易之干預，二者皆難免具有保護性之色彩，並亦可能造成對市場競爭之扭曲。是以，即使屬於政府之公法行為，在相當程度內，必須以合理之競爭法制加以規範<sup>114</sup>。

國家補助措施或有其貿易政策及產業政策之考量而有其必要性，惟與競爭政策所追求之公平、自由之競爭目標有所牴觸時，似乎有全面加以檢討之必要。

### (三) 國家補助缺乏體系化

我國關於國家補助或雖有法律依據，例如：農會法、貨物稅條例、促進產業升級條例中有關租稅減免、優惠貸款之相關規定，以及農業發展條例、中小企業發展條例、加工出口區設置管理條例、科學園區設置管理條例等相關規定，惟並未基於

<sup>114</sup> 連建志，「競爭政策 VS 貿易政策及產業政策」，工業簡訊第二十五卷第九期，民國 84 年 8 月，頁 11。

競爭因素之考量而全面加以檢討。再者，相關法律所追求之目標雖藉由立法手段予以明文化，惟於立法過程中卻忽略可能對於競爭造成之損害，因此我國關於國家補助之相關法規雖散見各法律，但就競爭之妨礙缺乏體系化之管理。

#### (四)主管機關事權無法統一

如前所述，國家補助涉及競爭政策、貿易政策及產業政策，其中關於貿易政策及產業政策之主管機關為經濟部；而競爭政策之主管機關為公平交易委員會，若涉及農業補助則主管機關為農業委員會，因此國家補助可能涉及二個以上之主管機關，造成事權無法統一之弊。

## 二、建議

依新修正之公平交易法第四十六條之規定：「事業關於競爭之行為，另有其他法律規定者，於不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定。」得否因此確認公平交易法為經濟憲法，而據以認為涉及國家補助之行為應依公平交易法加以規範？此問題應為二階段分析，首先應確定是否具有經濟憲法之地位，其次再判斷國家補助是否得依公平交易法加以規範。

本文認為公平交易法並非所謂經濟憲法。蓋若認為公平交易法為經濟憲法，則應修憲而非透過立法手段將公平交易法之地位提升為憲法；若無法修憲而制定此種法律，則有擾亂同位階法律關係之嫌，同位階法律應後法優於前法、特別法優於普通法，而新修正之公平交易法卻規定無論如何公平法皆為特別法，不僅造成客觀上判斷之困擾，技術上亦不可行，蓋公平交易法非憲法，立法者不可能自我拘束，仍可透過修法程序修正此條文，因此所謂經濟憲法，不僅技術無法達成，更將混亂法律體系。所謂「不牴觸本法立法意旨之範圍內，優先適用該其他法律之規定」，就文字與立法目的合理解釋，應指若其他法律本身已有競爭秩序規範之目的，就此部分即為競爭法之特別法，公平交易法則為普通法。於具體個案中，首應審視該其他法律條文規定內容，是否有違背公平交易法維護交易秩序與消費者利益、確保公平競爭、促進經濟之安定與繁榮等立法意旨，再參酌該其他法律之立法或修法目的及時間等因素，據以認定得否排除公平法之適用，以調和競爭政策與產業政策，促進整體經濟利益。惟應如何判斷該法規是否以規範經濟秩序為目的，不應等個案發生

而逐案檢討，否則立法期待所追求之可預測性即無法達成，因此建議公平交易委員會應開始搜尋牽涉競爭秩序之法律，逐一檢討以完成預期之準備工作，始能符合法預測性之要求。

其次，關於國家補助是否可由公平交易法加以規範？由於公平交易法以事業為規範對象，國家基於公權力所授與之補助，性質上並非事業，似無法直接由公平交易法加以規範<sup>115</sup>。惟依公平交易法第二十五條關於公平交易委員會之職掌，其中第一款規定：「關於公平交易政策及法規之擬訂事項」，及第五款規定：「關於公平交易之其他事項」，國家補助之規範應屬公平交易委員會之權責，因此若政府給與事業補助，對於競爭造成妨礙或有妨礙之虞者，公平交易委員會則有介入管制之空間，如補助涉及其他機關之職掌，依公平交易法第九條第二項之規定，「本法規定事項，涉及其他部會之職掌者，由行政院公平交易委員會商同各該部會辦理之。」

準此，國家補助措施性質上為公法行為，若妨礙競爭秩序，依現行公平交易法，無法直接針對補助行為加以管制，惟補助措施顯然與政府營造自由競爭環境之基本原則相違，應有加以規範之必要。依我國之現行規定，似得依第九條第二項之規定，由競爭主管機關—公平交易委員會與相關機關協調。

至於協調過程中，競爭主管機關—公平交易委員會或可參酌歐體關於國家補助之相關規定與執法經驗，本文就此提出若干建議：

### (一)釐清國家補助之概念

歐體關於應禁止之國家補助定義為：國家本身或其資源所為任何形式之補助，因優惠某事業或某商品之生產，而扭曲競爭或有扭曲競爭之虞，致影響會員國間之交易。由於「影響會員國間之交易」，此項構成要件為超國家組織所特有，於單一國家中並無援用之必要，因此參酌歐體之定義，我國如欲釐清國家補助之概念，似可針對「由國家或國家資源所為任何形式之補助，因優惠某事業或某商品之生產，而扭曲競爭或有扭曲競爭之虞」加以規範。所謂補助，參酌歐體之定義，包括積極利益與消極利益，亦即以不同形式給與事業利益或減輕事業原應負擔之成本。至於國家之投資行為或給與事業融資、保證等經濟上利益是否構成補助，得依市場投資人原則加以判斷。

<sup>115</sup> 蘇永欽，經濟法的挑戰，五南圖書出版公司，民國83年5月初版一刷，頁242。

## (二)全面檢討相關具補助性質之法規

目前具有國家補助性質之法律，包括：農會法、貨物稅條例、促進產業升級條例、農業發展條例、中小企業發展條例、加工出口區設置管理條例、科學園區設置管理條例等，其中包含若干補助措施，例如稅捐減免、融資貸款等，係基於個別法律之立法目的，於立法過程中或授與補助時並未考量可能對競爭造成之妨礙，因此應逐一加以檢驗相關措施是否將扭曲競爭或有扭曲之虞。

## (三)區別合法與非法補助之界限

歐體關於國家補助之例外規定，包括應視為與共同市場相容之補助及得視為與共同市場相容之補助，其中應視為與共同市場相容之補助態樣，其所追求之目的完全排除競爭之考量，包括社會救助性質之補助、自然災害補助、德國分裂引起經濟劣勢之地區補助。至於得視為與共同市場相容之補助則必須就其補助所追求之目的與對於競爭造成損害之不利益二者加以權衡，即所謂補償正當性原則。因此對於扭曲競爭或有扭曲競爭之虞之補助，公平交易委員會於協調過程中似應採取原則否定之立場，除非該補助具有補助正當性之說明，亦即該補助所追求之目的唯有透過補助措施始能達成，且其利益須大於限制競爭之不利益，始得給與准許。

總之，市場障礙之產生可能由於事業之行為所致，亦可能因為政府行為而生，故為追求公平自由之競爭，除對事業之限制競爭、不公平競爭行為加以管制外，並應對於國家補助設立規範，俾落實公平自由之競爭，並使競爭法之範圍更臻完整。

## 參考文獻

### 一、中文文獻

- 康鴻章, 歐洲共同體法概論, 遠流出版公司 1991 年 5 月 1 日。
- 顏慶章、蔡英文主編, 國際經濟法規彙編(上)冊, 五南出版公司民國 80 年 6 月初版一刷。
- 何之邁, 公平交易法專論, 82 年 10 月初版。
- 邱晃泉、張炳煌合著, 歐洲共同體解讀, 月旦出版社, 1993 年 10 月。
- 黃茂榮, 公平交易法理論與實務, 82 年 10 月。
- 蘇永欽, 經濟法的挑戰, 五南出版公司, 83 年 5 月初版。
- 賴源河, 公平交易法新論, 月旦出版社, 83 年 11 月初版。
- 廖義男, 公平交易法之理論與立法, 84 年 10 月初版。
- 王泰銓, 歐洲共同體法總論, 三民書局, 民國 85 年 5 月。
- 陳麗娟, 歐洲共同體法導論, 五南出版公司, 民國 85 年 11 月。
- 何之邁, 公平交易法專論(二), 86 年 3 月初版。
- 何之邁, 歐洲共同體競爭法論, 88 年 5 月初版。
- 黃立, 「歐洲共同體之競爭規範」, 政大法學評論, 第 45 期 81 年 6 月。
- 楊雅惠, 「產業政策的理論與實際」, 經濟前瞻, 第 9 卷第 2 期 83 年 4 月。
- 吳秀玲, 「歐洲共同體之競爭政策」, 美歐月刊, 第 9 卷第 10 期 83 年 10 月。
- 蕭峰雄, 「我國產業政策的回顧與展望」, 自由中國之工業, 84 年 6 月。
- 周德旺, 「歐洲共同體援助規範」, 美歐月刊, 第 10 卷第 9 期 94 年 8 月。
- 連建志, 「競爭政策 vs 貿易政策及產業政策」, 工業簡訊, 第 25 卷第 9 期 84 年 9 月。
- 周德旺, 「歐洲共同體行政執行程序與司法救濟制度之研究」, 美歐月刊, 第 11 卷第 2 期 85 年 2 月。
- 梁禹山, 論歐洲共同體與貿易有關之環境保護措施, 月旦法學第 14 期 85 年 7 月。
- 江丙坤, 「永續發展的產業政策」, 自由中國之工業, 第 88 卷第 4 期 87 年 4 月。
- 牛惠之, 「補貼與自由貿易--從 GATT/WTO 之補貼規範發展論國際環境補貼之現行法律」, 進口救濟論叢, 第 12 期 87 年 6 月。

劉維納（1990），歐洲投資銀行--促進共同市場平衡穩定發展操作之研究，淡江大學歐洲研究所碩士論文。

黃郁雯（1997），歐盟競爭法對航空業之規範，國立中興大學法律學系碩士論文。

魏杏芳（1998），論歐洲共同體對聯合行為的管制--從群體除外（Block Exemption）制度看超國家體制執行經濟管制的方法與困境，國立政治大學法律學研究所博士論文。

## 二、英文文獻

European Commission, *Treaty on European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

S.J. Berwin (1992), *Competition and Business Regulation in the Single Market*, CBI Initiative.

Vivien Rose (1992), *Common Market Law of Competition*, Sweet & Maxwell.

Leight Hancher, Tom Ottervanger, Piet Jan Slot (1993), *EC State aids*, Chancery Law Publishing.

European Commission, *Report of Commission Decisions Relating to Competition*, Office for Official Publications of the European Communities, 1994.

Therese Blanchet. Ri (1994), *The Agreement on the European Economic Area (EEA)*, Clarendon Press: Oxford University Press.

European Commission, *Competition Law in the European Communities- Volume IIA Rules applicable to State aid*, European Commission Directorate-General IV Competition. Situation at 31 December 1994, Office for Official Publications of the European Communities, 1995.

Heikki Eskelinen (1995), *Competitive European peripheries*, Springer.

Pierre Bui, *European Policies on Competition, Trade and Industry*, E. Elgar, 1995.

Ivo Van Bael, Jean-Francois Bellis (1996), *Competition Law of the European Community*, CCH Europe.

- European Commission, *European Community competition Policy 1996*, Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- Robert O'Brien (1997), *Subsidy Regulation and State Transformation in North America, the GATT and the EU*, Macmillan Press Ltd.
- Barry J Rodger & Angus MacCulloch (1999), *Competition Law and Policy in the EC and UK*, Sydney.
- Case 47/69 France v Commission (1970) ECR 487.
- Case 70/72 Commission v. Germany (1973) ECR 813 (1973) CMLR 741.
- Case 120/73 Lorenz (1973) ECR 1471, 1482.
- Case 173/73 Italy v. Commission (1974) ECR 475.
- Case 74/76 Iannelli v. Meroni (1977) ECR 577,584 (1977) 2 CMLR 688, 702.
- Case 730/79 Philip Morris v. Commission (1980) ECR 2671 (1981) 2 CMLR 321.
- Case 171/83 Commission v. France (Textiles) (1983) ECR 2621,2628.
- Case 18/84 Commission v France (1985) ECR 1339.
- Case 223/85 RSV v. Commission (1987) ECR 4617,4646-4647.
- Case COFAZ v. Commission (1986) ECR 391 CMLR 385.
- Case C142/87 Belgium v. Commission (Tubemeuse) (1990) I ECR 959 (1991) 3 CMLR 213.
- Case 303/88 ENI-Lanerossi (1991) I-ECR 1433.
- Case 5/89 Commission v. Belgium (1987) ECR 1773 (1988) 2 CMLR 258.
- Case 74/89 Commission v. Belgium (polypropylene fiber) (1990) I ECR 491.
- Case 305/89 (1991) 1 ECR 1603.
- Case 372/89 Commission v. Belgium (1991) 1 ECR 43.
- Case 312/90 Spain v. Commission (1992) 1 ECR 4117.
- Case 47/91 Italy v. Commission (1992) 1 ECR 4117 and 4145.
- The BP Chemicals Case, *Competition Law in the European Communities*,

Vol. 21 Issue 10, 229-230, October 1998.

The Ryanair Case, *Competition Law in the European Communities*, Vol. 21 Issue 10, 259-260, October 1998.

Mortelmans (1984), "Compensatory Justification" *21 CML Rev* 405.

The Role of the National Courts, *ECLR* (1994), 15.

Summary of the Most Important Recent Developments (1997), *Competition Policy Newsletter*, 3 (1), 25-78,.

The Commissions Proposal for a Regulation on State Aid Procedures, *Competition Policy Newsletter* (1997), 3 (1), 79-82.

Community guidelines on State aid for small and medium sized enterprises, OJ C 213, 23.7.1996.

[http://europa/competition/small and medium sized enterprises](http://europa/competition/small%20and%20medium%20sized%20enterprises), 1998/12/29.

Guidance note on use of the de minimis provided for in the SME aid guidelines.

[http://europa/competition/guidance note](http://europa/competition/guidance%20note), 1998/12/29.

COUNCIL REGULATION (EC) 994/98 of 7 May 1998, on the application of Articles 92 and 93 of the Treaty establishing the European Community to certain categories of horizontal State aid, Published in the Official Journal: OJ L 142, 14.05.1998.

COUNCIL REGULATION (EC) No 659/99 of 22 March 1999, Laying Down Detailed Rules for the Application of Article 93 of the EC Treaty, Published in the Official Journal: OJ L 83, 27.3.1999.

### 三、日文文献

舛井一仁, EC 獨禁法ハンドブック, 敬文堂 1991年8月15日

正田彬, EC 獨占禁止法, 三省堂 1996年6月15日第一刷

庄司克宏譯, EU法の手引き デイヴィッド・エドワード ロバート・レイン, 國際書院 1998年1月20日初版第一刷



**State Aids under the EEC Competition Law****Chang, Min Ling***National Chung Hsing University, Graduate School of Law*

Articles 92 to 94 of the EC Treaty aim at preventing member states from granting to undertakings aid that distorts or threatens to distort competition and affects trade between member states. Articles 92 to 94 are thus directed at the same objectives as art. 85 and 86. Unlike art. 85 and 86, however, the state aid rules are not couched in terms of an outright prohibition. Rather, art. 92(1) provides that state aid is 'incompatible' with the common market. This shift in tone reflects the more politically-sensitive nature of state aids: while art. 85 and 86 are aimed at the activities of private enterprise, the state aid rules are aimed at those of member states.

