歐盟結合處理原則修正與公眾意見徵詢結果

歐盟執委會2026年4月30日公告「結合處理原則」修正草案，並展開公眾意見徵詢程序。初步意見徵詢已於同年6月26日結束，並公告徵詢結果摘要。

■撰文＝楊哲豪
（公平會綜合規劃處視察）

有關歐盟「結合處理原則」修正

目前歐盟執委會對於結合案件之處理架構，主要係以2004年「水平結合處理原則」（Horizontal Merger Guidelines）及2008年「非水平結合處理原則」（Non-Horizontal Merger Guidelines）作為評估結合案件競爭影響之參考依據。惟因上述處理原則頒布迄今已近20年，近年來隨著數位化、全球化及減碳趨勢發展，經濟環境已產生重大變化，因此歐盟執委會此次對於上述處理原則之修正，即是為因應此一經濟現實，並反映歐盟執委會近年對於相關案件之實務做法，以及歐盟法院對於相關案件之判例發展[1]。

「結合處理原則」草案修正重點

具體而言，此次歐盟執委會公告之結合處理原則草案修正重點（下稱新版修正草案），首先係將上述「水平結合處理原則」與「非水平結合處理原則」合而為一，且不再以「水平」或「非水平」之結合型態區分其分析架構，而一致採「市場力量」、「限制競爭效果」及「結合利益與效率」分析架構。在市場力量部分，新版修正草案將市場占有率更加細緻化區分為「低」（小於10%）、「中」（10%至25%）、「相當」（25%至40%）、「高」（40%至50%），以及「非常高」（50%以上）等5種類別[2]，但在市場集中度HHI方面則較為簡化，僅認HHI「高於2,000」係屬於市場高度集中之情形，而HHI倘「小於1,000」，則屬較不具有限制競爭之疑慮[3]。

另外值得注意的是，有別於過去實務上多係將「創新」（innovation）視為價格、品質之外的重要競爭要素，此次新版修正草案進一步建構評估「創新競爭損失」（loss of innovation competition）之完整分析架構，著重結合是否因減損創新競爭過程而產生限制競爭效果，並以「動態競爭潛力」、「動態競爭互動」以及「剩餘競爭者」作為「創新」結合影響評估之依據[4]。此外，新版修正草案亦提出「創新保護盾」（innovation shield）概念，針對涉及小型創新事業、新創事業或具動態競爭潛力研發計畫之結合，依參與結合事業間是否存在產品、研發計畫、研發能力或上下游市場重疊等不同情形，分別訂定市占率、其他研發競爭者數量等條件，倘符合相關條件者，原則上即可認不

1 https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/review-merger-guidelines_en。
2 詳參修正草案第21頁，網址：https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/46dde10f-85c1-4590-a3f4-2b71f85685ef_en?filename=Merger%20Guidelines%20-%20final%20for%20public%20consultation.pdf。
3 同前註，頁37。
4 同註2，頁48。

致產生顯著妨礙有效競爭之疑慮[5]。

最後，除建構「創新」之損害理論外，新版修正草案也首見結合「利益理論」（theory of benefits），參與結合事業可據以向歐盟執委會主張結合效率將如何產生、如何維持或提升有效競爭，使消費者受益並藉此抵銷因結合所生之損害[6]。此外，隨著時代發展脈絡，新版修正草案亦將投資、創新、隱私、永續及韌性（包括供應鏈安全）等納入非價格競爭指標（non-price parameters），而可在整體結合影響評估過程中予以考量[7]。

公眾意見徵詢結果

對於此次新版修正草案內容，歐盟執委會於草案公告後隨即展開公眾意見徵詢程序。依歐盟執委會後續公告之意見摘要[8]顯示，公眾雖普遍支持此次新版修正草案內容，惟在「創新競爭」方面，律師界仍多認為有待執委會提供更多指引及限制規範（limiting principles），以利進一步釐清其適用內涵。而在「創新保護盾」方面，新創業者則普遍希望可以放寬其適用範圍，但消費者及公民團體則主張應將具有市場力量或關鍵地位之事業，排除於適用範圍外。

此外，公眾意見雖多肯定結合「利益理論」的導入，惟對該利益是否應與「結合損害」採取對稱之舉證門檻，存有不同意見。律師事務所及經濟顧問業者均主張兩者應採對稱之舉證標準，惟消費者及公民團體則擔心可能因此將降低事業效率抗辯之舉證門檻。至於在擴大非價格競爭指標方面，大型業者支持新版修正草案將創新、投資以及韌性等非價格指標納為競爭評估所考量之要素，但消費者及公民團體則擔憂可能因此忽視市場力量對於限制競爭的危險程度。許多意見亦認為，新版修正草案在尋求更廣泛政策目標的同時，卻可能偏離競爭法主管機關「維持市場有效競爭」之核心目標。

結語

整體而言，此次新版修正草案雖仍可見2004年「水平結合處理原則」及2008年「非水平結合處理原則」之規範輪廓，但在分析架構及門檻標準方面，已因應現今市場經濟發展情形而有所調整。在競爭分析過程中，所考量之競爭要素亦更加廣泛，並將創新、投資及韌性等非價格競爭參數納入評估，同時透過結合利益理論、動態效率及創新保護盾等制度，將結合可能產生之促進競爭效果納入整體考量。

惟正如公眾徵詢意見所指出，新版修正草案在追求更廣泛政策目標的同時，是否可能因此模糊競爭法主管機關維護市場競爭秩序之核心目標，仍值得關注。如同公平會在「生成式人工智慧相關競爭法議題徵詢公眾意見彙整報告與政策聲明」中所指出，「維護市場公平競爭」與「促進創新」間仍應取得適當之平衡[9]。從此次新版修正草案在建構創新競爭損失分析架構的同時，又導入結合利益理論及創新保護盾，亦可看出此一平衡思維。至於相關制度未來如何具體落實，以及如何在不同政策目標間維持適當平衡，仍有待最終版處理原則及後續執法實務進一步觀察。

5 同註2，頁51。
6 同註2，頁11。
7 同註2，頁38。
8 請參見：https://competition-policy.ec.europa.eu/document/download/154010f7-0bff-4f4a-87b4-3cb2eaab09f4_en?filename=2026_public-consultation_review-of-EU-merger-guidelines_contributions-summary.pdf。
9 https://www.ftc.gov.tw/upload/45596340-1d2a-4755-bf86-fee8c55da19a.pdf，頁55。