

永續政策在競爭法中的發展、實踐與挑戰

——兼論其之跨國效力與影響*

羅于哲**

* 理律文教基金會超國界法學議題研究案完整論文，指導教授：國立中興大學法律學系黃詩婷助理教授。

** 國立中興大學法律學系碩士班。

摘要

隨著淨零轉型、企業永續責任及供應鏈永續治理等議題日益受到重視，事業間為促進環境保護、保障勞工權益及落實供應鏈治理所進行之合作日趨普遍，亦使競爭法如何回應永續發展需求，成為近年各國競爭主管機關共同面臨之重要課題。然而，永續協議所產生之效益往往具有長期性、跨市場性及公共利益等特徵，難以完全透過傳統以市場競爭及消費者福利為核心之分析架構加以評價，使永續因素之適用範圍、利益衡量方式及永續協議之合法性，逐漸成為永續競爭政策發展之核心爭議。

近年來，各國競爭主管機關已陸續建立永續協議之審查架構，逐步將環境保護、勞工權益、人權保障及供應鏈治理等永續因素納入競爭法分析，惟對於永續效益之評價方式、消費者福利之認定及執法取向上，仍存在不同制度取向。整體而言，永續競爭政策之發展並非改變競爭法之基本架構，而係透過既有制度之調整，逐步回應永續治理需求。此外，永續競爭政策之適用範圍，亦由傳統環境永續逐漸擴展至供應鏈永續治理。由於供應鏈永續合作涉及跨國供應鏈，以及勞工權益、人權保障等社會永續目標，其所產生之永續效益具有跨地域特性，使競爭法於利益衡量上面臨更高程度之複雜性。目前相關執法實務及學理研究仍處於發展階段，如何建立兼顧市場競爭與永續效益之審查標準，已成為永續競爭政策持續發展之重要課題。

本文認為，永續競爭政策之重點，不在於全面放寬永續協議之競爭法豁免，而在於建立更具一致性、可預測性及可操作性之利益衡量與審查架構，以妥適評價不同類型之永續效益，降低事業推動永續合作之法律不確定性，並兼顧市場競爭秩序與永續政策目標。據此，本文分別從事業法遵及競爭主管機關執法兩個面向提出建議，進而建構我國永續協議之審查架構，以期降低永續合作之法律不確定性，兼顧市場競爭與永續發展目標，作為未來制度發展及執法政策之參考。

關鍵字：永續發展、永續競爭政策、永續協議、消費者利益、集體利益、公平份額、創新競爭、永續供應鏈

目錄

壹、	前言.....	3
貳、	永續發展與競爭法之交錯.....	7
一、	永續競爭政策之正當性分析.....	9
(一)、	永續發展與市場競爭效率之關聯.....	10
(二)、	消費者福利標準下之永續效益.....	10
二、	永續競爭政策之必要性分析.....	14
(一)、	永續因素納入競爭法之疑慮.....	14
(二)、	永續因素納入競爭法之必要性.....	15
參、	永續競爭政策下水平合作協議之發展與實踐.....	16
一、	歐盟—永續協議在水平合作之適用.....	17
(一)、	永續協議之規範與評價.....	19
(二)、	涉及永續因素之限制競爭協議.....	31
(三)、	指導原則之法律性質與影響.....	33
二、	荷蘭—永續協議之規範與監管.....	34
(一)、	永續協議之適用範圍與執法取向.....	36
(二)、	法規遵循協議.....	38
(三)、	環境損害協議.....	40
肆、	永續因素在競爭法適用上之問題分析.....	45

一、	豁免標準之認定.....	46
(一)、	永續效益之量化問題.....	46
(二)、	公平份額之計算方式.....	48
二、	永續執法與監管挑戰.....	50
(一)、	永續積極執法之落實.....	51
(二)、	主管機關之監管困境.....	53
三、	供應鏈永續治理之發展與挑戰.....	54
(一)、	供應鏈永續合作之競爭法發展趨勢.....	55
(二)、	跨國永續效益之評價途徑.....	56
伍、	永續競爭政策之跨國影響與制度回應.....	57
一、	事業永續經營策略之應對.....	58
二、	我國永續競爭政策之現況與展望.....	60
(一)、	永續競爭政策之執法定位.....	61
(二)、	永續競爭政策之跨國協調與合作.....	63
陸、	結論.....	64
	參考文獻.....	66

壹、 前言

「永續發展」(Sustainable Development)已成為當今全球政策發展之核心議

題。對此，聯合國（United Nations, UN）於 2015 年發布之「2030 年永續發展議程」（2030 Agenda for Sustainable Development）中，提出 17 項「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs），作為各國共同推動永續發展之重要參考指標¹。至於將永續發展落實於法規層面時，過往多認為應由環境法規作為實現永續目標之主要途徑²，然自前揭永續發展目標內容觀之，即可得知永續發展已不再僅侷限於環境政策領域，而係逐步滲透至各項制度之建構與運作之中，競爭法亦當然無從置身其外³。

據此，如何在維護市場競爭秩序之同時，回應永續發展之政策要求，遂成為近年各國競爭主管機關所關注之重要課題。而永續發展在競爭法中之體現，主要展現於三大執法面向，分別為：「濫用市場優勢地位」、「事業結合審查」，以及近年最為備受關注之「限制競爭協議」⁴。

在競爭主管機關就事業「濫用市場優勢地位」進行執法時，若事業從事不利於永續發展之行為，可能因該當「排他性」或「剝削性」濫用，而不僅影響競爭對手，亦可能構成對地球環境及消費者之剝削⁵。由於環境法規對於此類情形往往缺乏直接之規範，因此競爭法得作為補充工具，以促進永續發展。相對地，若事業為促進永續發展而採取某些行為，縱可能形式上構成限制競爭行為，但若符合「客觀正當理由」（objective justification）⁶，亦可能被認為具有正當性。尤其在市場中具有優勢地位之事業，多為具備雄厚經濟實力，並且能產生實質影響力之大型跨國公司（Multinational Corporations, MNCs），競爭法不應成為其推展永續發展策略之阻礙。

至於永續發展在「事業結合審查」之實踐，由於「永續性」（Sustainability）作為非價格競爭參數（Non-Price Competition Parameter）之一⁷，其於結合審查程序中可能在多個層面發揮作用，包括相關市場界定、競爭效果評估，以及經濟效

¹ United Nations (UN), *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, 16 (2015).

² JULIAN NOWAG, *GLOBAL ANTITRUST AND SUSTAINABILITY: LAW, ECONOMICS, ENFORCEMENT* 23-26 (2025).

³ Simon Holmes & Michelle Meagher, *A sustainable future: how can control of monopoly power play a part?*, 44(1) E.C.L.R. 16, 16-17 (2023).

⁴ Simon Holmes, *Sustainability and competition policy in Europe: recent developments*, 15(8) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 562, 567-569 (2024).

⁵ *Id.*, at 568.

⁶ Simon Holmes, *Climate change, sustainability, and competition law*, 8(2) J. ANTITRUST ENFORC. 354, 388-389 (2020).

⁷ Catherine Ellwanger, Terézia Kianičková, Thorsten Schiffer & Andrea Usai, *EU Green Mergers & Acquisitions Deals – How Merger Control Contributes to a Sustainable Future*, 2 COMPETITION MERGER BRIEF 1, 5-6 (2023).

率之權衡等⁸。因此，各國競爭主管機關近年來，亦逐步將永續因素納入事業結合審查程序⁹。有關此之討論，主要集中於「效率主張」(efficiency claims)階段¹⁰，即評估事業結合所帶來之永續效益，是否足以抵銷其潛在之競爭損害，並且依循「創新危害理論」(innovation theory of harm)進行分析¹¹，判斷該結合是否可能對產業長期永續發展產生負面影響。

「限制競爭協議」作為三者之中最受矚目之類型，其相關發展亦相對成熟¹²。在相關討論中，涉及永續發展之協議，大致可區分為兩種類型，分別為：事業為促進產業之永續發展，透過共同分攤成本與風險所訂立之「永續協議」(Sustainability Agreements)；以及事業並非以促進永續發展為目的，而係透過對永續相關競爭參數 (competition parameters) 加以限制，以創造競爭優勢之限制競爭協議¹³。此外，雖事業間就永續發展所作成之協議，得以「垂直合作協議」(vertical agreements) 抑或是「水平合作協議」(horizontal agreements) 之形式呈現¹⁴，然現行多數國家之競爭主管機關，則多係以後者作為主要之執法焦點，而我國亦是如此。

綜上所述，永續發展既可作為競爭主管機關執法之「利劍」(sword)，用以

⁸ *Id.*, at 2-6; Holmes, *supra* note 6, 390-396.

⁹ 以歐盟執委會 (European Commission, EC) 為例，其已逐步將永續因素納入相關市場界定與競爭效果分析之討論範疇，並啟動「事業結合審查指導原則」(Merger Guidelines) 之檢討與修訂程序，向各成員國之競爭主管機關以及相關利害關係人徵求意見，規劃就永續因素於結合審查中之定位與運用，提供更明確之執法指引。參 EU Commission, *Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law*, para 3 (2024); EU Commission, *Review of the Merger Guidelines*, available at: https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/review-merger-guidelines_en (last visited: 2026/2/27).

¹⁰ 「效率主張」係指，當事業結合雖可能產生限制競爭之效果，但同時能對整體經濟帶來效率增益時，主管機關得依結合當事人所提出之相關證明，評估該等效率是否足以抵銷其潛在之競爭損害，並據以決定是否核准該結合申請。參黃銘傑，公平交易法結合管制之問題點與盲點－以結合類型與實體規範要件為中心－，公平交易季刊，第 25 卷第 2 期，2017 年 4 月，頁 40-41。

¹¹ Emanuela Lecchi, *Sustainability and EU merger control*, 44(2) E.C.L.R. 70, 76-77 (2023).

¹² 永續發展於「限制競爭協議」領域之發展，相較於其他二類型顯得更為成熟之原因在於，現行多數國家之競爭主管機關，係將永續因素主要作為事業主張免於競爭法責任之依據，亦即著重於探討如何透過制度設計，促進事業從事永續發展相關行為，而非以競爭法作為打擊不具永續性 (unsustainable) 行為之工具。在此執法趨勢之下，永續競爭政策之討論重心，遂集中於「限制競爭協議」之評價，尤其係在何種條件下得以容許事業間為達成永續目標而進行合作。相較之下，對於永續因素在「濫用市場優勢地位」與「事業結合審查」中之適用，相關討論與實務發展則較為有限。參 Marios C Iacovides & Christos Vrettos, *Falling through the cracks no more? Article 102 TFEU and sustainability: the relation between dominance, environmental degradation, and social injustice*, 10(1) J. ANTITRUST ENFORC. 32, 44-45 (2022).

¹³ Holmes, *supra* note 4, 567.

¹⁴ 「水平合作協議」係指同一產銷階段之事業間所為之合作協議，而「垂直合作協議」則係指不同產銷階段之事業（如上下游事業）間所為之。參楊宏暉，歐盟競爭法關於垂直協議規範之沿革、現狀及展望，公平交易季刊，第 27 卷第 1 期，2019 年 1 月，頁 114-116。

揭露事業以永續發展為掩護而從事之限制競爭行為；同時，亦得作為事業推動永續發展行為之「盾牌」(shield)，以抵銷該等行為所伴隨之限制競爭效果¹⁵。在此發展趨勢下，「永續性」已逐漸成為市場競爭中之一項獨立競爭參數¹⁶，並對競爭法之分析架構，以及執法取向產生重要影響。

由於永續發展不僅與市場競爭效率密切相關，亦涉及消費者福利之提升，近年來各國競爭主管機關遂積極推動永續競爭政策，並逐步將其納入實際執法之中。然而，儘管如此，仍有論者對此持保留甚至反對之態度，認為競爭法並非促進永續發展之最妥適之制度工具，若過度將競爭法「綠色化」，反而可能使競爭政策偏離其以維護有效競爭為核心之基本原則¹⁷。此外，若透過較為寬鬆之豁免機制，將永續發展作為限制競爭行為之正當化理由，亦可能導致市場力量集中、價格上升，以及產業利潤增加，反而不利於綠色技術之投資¹⁸。此等疑慮亦可見於美國近年對於「ESG 反托拉斯政策」(ESG-Antitrust policy)之討論¹⁹，其多認為環境保護等永續因素並非競爭法之核心關注事項，而應交由其他政策工具加以規範。據此，美國至今尚未如歐盟及多數歐洲國家般，將永續競爭政策納入競爭主管機關之主要執法方向。

我國政府已揭示於 2050 年達成淨零排放之政策目標，並於各項法制中積極推動相關措施之落實，公平交易法之適用自亦不例外²⁰。然而，就永續競爭政策之發展而言，我國目前之討論仍屬起步階段，目前僅於 2025 年提出「事業因應環境永續涉及聯合行為之參考指引」，並僅有零星之相關執法案例，惟相較於歐盟之發展與討論，仍有所不足，尚待建立更完整之政策制度。據此，本文以下將以歐盟競爭法為主要研究對象，探討歐盟永續競爭政策之「正當性」與「必要性」問題，並將分析重心置於永續發展於「限制競爭協議」之適用，並以且歐盟及其成員國中在永續競爭政策上具有代表性之荷蘭為參考對象，分析其相關指導原則及執法經驗，進而對我國未來制度發展提出建議，以期永續發展理念能逐步落實

¹⁵ Jurgita Malinauskaite, *Competition Law and Sustainability: EU and National Perspectives*, 13(5) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 336, 339-340 (2022); Holmes, *supra* note 6, 384-389; Marios C Iacovides & Christos Vrettos, *supra* note 12, 45; Julian Nowag, *Competition Law's Sustainability Gap? Tools for an Examination and a Brief Overview*, 5(1) NORD. J. EUR. LAW 149, 150-152 (2022).

¹⁶ Nikolaos Pitsos, *Competition law and sustainability in horizontal agreements: complex boundaries*, jnaf031 J. ANTITRUST ENFORC. 1, 9-10 (2026).

¹⁷ Edith Loozen, *EU antitrust in support of the Green Deal. Why better is not good enough*, 12(1) J. ANTITRUST ENFORC. 75, 95-97 (2024).

¹⁸ Cento Veljanovski, *The case against green antitrust*, 18(3) ECJ 501, 512-513 (2022).

¹⁹ Nathan Mendelsohn, *When Can an Agreement on Environmental Policies Comply with U.S. Antitrust Laws?*, 11(2) EMORY CORP. GOVERNANCE & ACCOUNTABILITY REV. 151, 151-152 (2024).

²⁰ 公平交易委員會，事業因應環境永續涉及聯合行為之參考指引，2025 年 2 月，頁 1。

於我國公平交易法體系之中。

此外，歐盟及其成員國已將永續發展納入競爭法執法多年，並在實務經驗中累積多項制度問題，此等問題對我國未來制度發展亦具有重要參考價值。尤其在�球供應鏈高度整合之情形下，各國事業多透過跨國佈局以分散營運風險，而在各國競爭法普遍採取「效果理論」(effects doctrine)作為域外適用基礎之情況下²¹，事業於一國合法從事之「永續協議」，仍可能於他國被認定為限制競爭協議。據此，對於此等具有跨國性質之議題，事業應如何調整其營運布局，各國競爭主管機關又應如何進行制度協調，皆有待進一步探討。

透過上述問題之分析，本文將綜合相關討論成果，提出我國永續競爭政策之制度建議，期望能作為未來制度建構之基礎，並提升我國競爭政策與國際發展趨勢之接軌程度。在 globalization 經濟之環境下，此不僅有助於主管機關進行政策規劃，亦能使事業於從事商業活動時，更清楚理解其所可能面臨之競爭法風險，並提前規劃相應之營運策略。誠然，永續發展於競爭法中之適用目前仍處於發展階段，各國競爭主管機關對於永續效益之評價方式、豁免標準及執法模式，仍存在相當程度之差異。然而，正因相關制度尚未定型，更有必要透過比較法研究，歸納其共通發展趨勢與制度經驗，以作為我國建構永續競爭政策之重要參考。

貳、 永續發展與競爭法之交錯

競爭法作為管制市場競爭秩序之法律規範，其執法長期多聚焦於商品與服務之價格、數量等「價格競爭參數」，並以追求「市場內效率」(in-market efficiency)為主要原則²²。另一方面，受到芝加哥學派對反托拉斯政策之影響，各國競爭執法機關多採取「更具經濟之方法」(more economic approach)，即係將執法重點聚焦於「消費者福利」(Consumer Welfare)之提升，並以此作為衡量市場競爭效率之主要指標²³。

²¹ 以歐盟執委會為例，其即明確地採取以「效果」作為判斷其行使競爭法管轄權之基礎。詳細討論請參閱：吳光平，論反托拉斯法之域外效力，中華國際法與超國界法評論，第9卷第1期，2013年6月，頁132-133。

²² Edith Loozen, *Strict Competition Enforcement and Welfare: A Constitutional Perspective Based on Article 101 TFEU and Sustainability*, 56 CML REV. 1265, 1267-1268 (2019).

²³ Martin Meier, *Pleading for a "Multiple Goal Approach" in European Competition Law*, in NEW DEVELOPMENTS IN COMPETITION LAW AND ECONOMICS 51, 53-54 (Mathis, K. & Tor, A. eds, 2019); Suzanne Kingston, *Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special*, 16(6) EUR. LAW J. 780, 781-782 (2010); Rutger Claassen & Anna Gerbrandy, *Rethinking European Competition Law: From a Consumer Welfare to a Capability Approach*, 12(1) UTRECHT L. REV. 1, 1-4 (2016).

近年來，陸續有論者對此提出不同見解，認為若將競爭法之功能侷限於提高經濟效率，不僅有過於簡化其內涵與功用之嫌，亦難以充分反映現實市場之整體經濟狀況²⁴，並進而提出競爭法所欲維護者，非僅為單一競爭者或消費者之直接利益，而係應包括市場結構之健全，以及市場競爭秩序之維持²⁵。因此，其主張競爭法應採取「多目標方法」(multigoals approach)，即在不妨礙其核心競爭目標之前提下，將其他政策目標納入考量²⁶，即使該等目標與消費者利益間，未必具有直接關聯²⁷。透過此等將競爭法之執法目標，由過往之「單一中心」(monocentric)模式轉向「多中心」(polycentric)之方式²⁸，使競爭法得以在現代高度複雜之經濟活動下，更具彈性地回應市場中各種競爭議題。

在此發展趨勢之下，競爭法之執法目標已不再僅侷限於追求「消費者福利」之最大化，而逐漸結合市場公平之競爭、市場結構矯正，以及公共利益等之考量²⁹，並嘗試建構其與競爭效率之間的制度連結。然而，對於與傳統之經濟效率間不具直接關聯性之其他目標，是否應將其納入競爭法執法目標之一，仍存有諸多爭議³⁰，而此等爭論亦具體反映於「永續發展」是否得作為競爭法執法考量因素之討論之中。

對此，雖有論者認為，在當前環境危機日益嚴峻且具高度急迫性之情形下，應更重視「永續因素」於競爭政策中的角色³¹，並以此作為論證基礎嘗試將其納入競爭法分析框架之中。惟，僅以環境危機之迫切性作為將永續因素納入競爭法之正當性基礎，仍顯不足。據此，如何在競爭法之既有制度架構下，論證永續因素納入競爭法分析之正當性與必要性³²，即成為永續競爭政策所首先面臨之核心

²⁴ *Id.*, at 61.

²⁵ Case C-8/08 T-Mobile Netherlands BV, EU:C:2009:343, para 38.

²⁶ 有論者主張，即使永續發展與競爭法之目標間存在衝突，仍得將二者併行考量。然本文認為，在現行競爭主管機關之執法取向尚未改變之情形下，競爭法之適用仍應以消費者福利為主要核心，並僅於與該核心目標相容之範圍內，始得將其他政策目標納入考量。參 Claassen & Gerbrandy, *supra* note 23, 8-9.

²⁷ Roman Inderst & Stefan Thomas, *Legal Design in Sustainable Antitrust*, 19(4) J. COMPET. LAW ECON. 556, 578-579 (2023); Kingston, *supra* note 23, 783.

²⁸ Ioannis Lianos, *Polycentric Competition Law*, 71(1) C.L.P. 161, 163-165 (2018).

²⁹ Suzanne Kingston, *Competition and sustainability in EU law: nearer resolution of the old debate?*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 140, 148-149 (Julian Nowag ed., 2024).

³⁰ Kenneth G. Elzinga, *The goals of antitrust: Other than competition and efficiency, what else counts?* 125(6) U. PA. L. REV. 1191, 1191-1192 (1977).

³¹ OECD, *Out-of-Market Efficiencies in Competition Enforcement*, 34-35 (2023).

³² 由於有關永續競爭政策之相關討論，主要係在歐盟及其成員國之脈絡下展開，因此多數論者在探討永續因素之正當性與必要性時，往往係以歐盟法體系作為出發點，並以此建構其論證基礎。然而，此等以歐盟規範為基礎之論證，仍無法充分回應永續因素與競爭效率之間可能存在的衝突關係，至多僅能作為輔助性之論證。據此，對於永續因素之正當性基礎，仍有必要回歸競爭法之經濟效率分析，從其內部體系出發加以檢視，始能妥適說明永續因素於競爭

問題。

一、 永續競爭政策之正當性分析

有關永續發展相關措施之推動，過往皆認為應係由公權力為之，然由於單憑國家之力量，實無法有效阻止許多現代之環境問題。相較之下，事業則得透過其在商業策略上之調整，有效促進該其產業之永續發展，因此各國亦逐漸意識到事業在追求永續發展政策中，所扮演角色之重要性，進而屏棄過去對於環境保護議題僅應由公權力負責之觀念³³，轉而在國家所制定永續發展政策中，將事業納入其中一環，並積極鼓勵其一同促進永續發展，以期共同創造永續發展之社會。

因此，有關事業在永續發展各方面上所為之努力，公權力機關應當予以其一定之支持，而競爭主管機關所提出之競爭政策亦不例外³⁴，其中即包含事業之間在必要時得進行合作，以防止或減輕潛在的不利環境之影響³⁵。然而，此舉則引發永續發展與競爭法之間的潛在互動疑問。由於「永續因素」通常被歸類係屬「非經濟目標」(non-economic goals)³⁶，因此在將其納入競爭法適用時，將與競爭法所追求之經濟效率最大化有所衝突³⁷，故對於此等目標是否具有納入競爭法之正當性，不無疑問。

然而，對此則有論者提出不同之觀點，其針對「永續因素」之定性進行討論，並認為由於永續因素不單侷限於環境保護層面，此等與公共利益相關之事項上，其同時對於市場競爭效率而言，亦得帶來一定之影響。因此，永續因素應係同時具有經濟與其他性質者，並指出永續發展與競爭法之間仍應具有重疊之處，非全然係為相互矛盾之狀態³⁸。由此可見，在符合一定條件之下，永續因素已然成為市場競爭之一面向³⁹，並得作為競爭法之執法目標，進而制定相關之競爭政策。

法中之定位。有關以歐盟法體系作為出發點論證之詳細討論，請參閱 Iacovides & Vrettos, *supra* note 15, 40-43.

³³ Kingston, *supra* note 23, 780-783.

³⁴ Kingston, *supra* note 29, 149-150；由於事業可能因擔憂永續合作違反競爭法規範，而放棄透過集體行動推動氣候變遷因應措施，甚至以此作為未積極採取氣候行動之理由。參 Suzanne Kingston, *Competition Law in an Environmental Crisis*, 10(9) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 517, 517 (2019).

³⁵ *Id.*, at 147.

³⁶ Anna Gerbrandy, *Rethinking Competition Law within the European Economic Constitution*, 57(1) J. COMMON MARK. STUD. 127, 131-133 (2019).

³⁷ Veljanovski, *supra* note 18, 507-508.

³⁸ NOWAG, *supra* note 2, 4-6.

³⁹ Kingston, *supra* note 35, 147-148.

(一)、 永續發展與市場競爭效率之關聯

有關競爭法所追求之市場效率，除傳統上著重於提高產量與降低價格外，亦涵蓋創新速度與產品品質等面向。相較之下，永續發展雖未必直接反映於價格或產量之變動，然其作為一種「非價格競爭參數」，仍得透過提升商品與服務品質、擴大消費選擇，以及促進研發創新等方式，影響市場競爭效率之表現⁴⁰。隨著近年消費者對產品永續屬性之重視日益提高，事業在競爭的過程中，亦逐漸將永續因素納入產品設計與創新研發之考量。在此情形下，透過事業間之永續創新，不僅得以提升產品與服務品質，亦有助於增加市場上之消費選擇，進而對整體市場效率產生正面影響⁴¹，其重要性甚至可與傳統價格競爭相互比擬⁴²。

然而，永續發展雖得促進市場效率，惟其同時亦具有一項重要特徵，即其所產生之效益未必能完全反映於市場內部，部分效益可能呈現於市場外部，亦即所謂之「市場外效益」(out-of-market efficiencies)⁴³。依循過往對於「消費者福利」採取較為限縮之理解下，若效率之受益者為市場以外之主體，非係直接對相關市場之消費者產生正面影響時，即不會被納入競爭法上之效率評價⁴⁴。

由此可見，即使永續因素對市場競爭效率具有實質影響，若其無法對相關市場之消費者產生直接增益，仍可能無法納入競爭法之分析架構。據此，如何在「消費者福利」標準之下，妥適定位永續發展所帶來之效益，以確保其納入競爭法評價之正當性，遂成為後續討論之核心問題⁴⁵。

(二)、 消費者福利標準下之永續效益

⁴⁰ OECD, Environmental considerations in competition enforcement, 10-11 (2021).

⁴¹ Hannah Burdette, *The Sustainability Paradox: A Competitive Case for Sustainability Agreements*, 92(1) GEO. WASH. L. REV. 248, 269-270 (2024).

⁴² OECD, *supra* note 40, 10-11.

⁴³ 「市場外效益」係指效率提升之效果，發生於限制競爭損害所影響之市場以外的其他市場，而此處所稱之「受損市場」，並不必然為限制競爭行為實際發生之市場，而係指因該行為而受到競爭損害之市場。以「永續因素」為例，若事業之行為雖在特定市場中可能造成限制競爭效果，但其所帶來之環境改善或減少碳排放等效益，可能主要發生於其他市場，甚至是社會整體層面，即可被視為「市場外效益」。OECD, *supra* note 31, 8-9.

⁴⁴ OECD, *supra* note 40, 17-19.

⁴⁵ 競爭法作為經濟法體系之一環，並非全然禁止其在特定情形下，承擔支持永續發展等非經濟目標之功能，即關鍵不在於競爭法「是否」得以回應此類目標，而是在於其應以何種「合乎競爭法本旨之方式」加以實現。參 Kamil Dobosz, *In the Quest for Sustainability – How can National Competition Authorities Contribute?*, in THE EUROPEAN GREEN DEAL AND THE IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON THE EU REGULATORY FRAMEWORK 201, 202-204 (Sikora, Alicja & Inga Kawka, eds., 2024).

1. 消費者福利之擴張

首先，有關將永續效益納入消費者福利範疇一事，雖有論者認為競爭法應摒棄「消費者福利標準」作為其執法依據⁴⁶，而直接以競爭效率為執法主軸，如此將使得許多「非經濟目標」皆被涵蓋在競爭法範疇內。在現行多數國家之競爭主管機關仍以「消費者福利」作為其主要執法原則，雖無法將永續效益直接納入，惟在此等情況下，仍得依循前述之「多目標方法」，在拓展競爭法執法範疇之前提下，藉由擴張消費者福利之內涵，並以此為基礎，進而將永續因素納入其評價體系之中⁴⁷，進而建構其於競爭法下之正當性。

據此，在討論永續發展所產生之消費者福利前，首先有必要釐清「消費者福利」之內涵，以確認永續因素是否得納入其評價範圍，並作為後續分析永續效益問題之基礎。過往，競爭法對於「消費者福利」多採取較為狹義之解釋，僅限於可客觀衡量之經濟利益，例如價格降低或產量增加等。因此，有論者據此主張，此處所謂之「客觀性」，即意味著應採取較為嚴格之競爭執法模式，方能有效促進消費者福利⁴⁸。

永續效益之呈現方式相當多元，除具備可量化與可驗證等客觀性之「直接消費者利益」(Direct Consumer Benefits)外，尚包括以「間接消費者利益」(Indirect Consumer Benefits)之形式呈現者⁴⁹；甚至是與相關消費者無直接關聯，而係影響其他市場或整體社會之「集體利益」(Collective Benefits)⁵⁰。此一由直接、間接至集體利益之轉變，亦反映出永續效益逐漸由市場內部擴展至市場外部之特性。

由於多數永續效益難以對消費者產生直接且即時之正面影響，而係透過間接途徑，抑或僅對第三人或整體社會產生利益，故其往往係以間接消費者利益或集體利益之方式呈現。然而，此二者多半具有長期性與間接性，且具難以量化之特質，與直接消費者利益有所不同⁵¹。在此情形下，若仍採取狹義之消費者福利標準，將範圍侷限於具備客觀性之利益，將使此等「非市場」利益難以納入考量，

⁴⁶ Barak Y. Orbach, *The Antitrust Consumer Welfare Paradox*, 7(1) J. COMPET. LAW ECON. 133, 162-164 (2011).

⁴⁷ Anna Gerbrandy, *Solving a Sustainability-Deficit in European Competition Law*, 40(4) WORLD COMPETITION 539, 559-562 (2017).

⁴⁸ Loozen, *supra* note 22, 1302.

⁴⁹ Sarah Legner, *Climate Change and Competition: How Can European Competition Law Promote Sustainability?*, in EUROPEAN YEARBOOK OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 2023 233, 247-249 (Jelena Bäuml, Christina Binder, Marc Bungenberg, Markus Krajewski, Giesela Rühl, Christian J. Tams, Jörg Philipp Terhechte & Andreas R. Ziegler eds., 2024).

⁵⁰ *Id.*, at 249-251.

⁵¹ *Id.*, at 246.

導致永續效益因此遭排除於消費者福利之外⁵²。

據此，即有論者認為，儘管競爭法之主要目的在於維護市場競爭秩序，然此等維護不應僅侷限於事業與消費者之直接利益，亦應兼顧更廣泛之公共利益⁵³。因此，對於「消費者福利」之理解，不宜過度限縮，而應採取較為廣義之解釋，將與消費者整體福祉相關之長期利益、品質提升及環境永續等因素一併納入考量；甚至應將過去未被計入之外部成本所造成之不利益納入考量⁵⁴。透過此等方式，不僅得以觀察永續因素在長期上所帶來之可衡量經濟利益⁵⁵，亦有助於避免因短期分析而低估甚至忽略永續效益，導致消費者福利最終反倒受有減損⁵⁶。

2. 永續效益之評價

在將永續效益納入現有之消費者福利標準後，如何將其轉化為具體且可評價之「實際效益」，即成為競爭法分析中接續須面對之核心問題。有關此部分之討論，主要聚焦於「間接消費者利益」與「集體利益」二者，由於此類效益相較於典型之經濟效益，往往具有難以量化之特性。由於此等效益僅於具備一定可測量性時，方有可能與限制競爭效果及其他效率進行衡量與比較⁵⁷，因此永續效益是否能被有效評價，亦攸關競爭法體系是否得以納入永續因素，並建構其正當性基礎。換言之，永續效益唯有在得以被「轉化」為消費者福利之衡量基準時，方具有納入競爭法分析體系之可能⁵⁸。

有關「間接消費者利益」之部分，由於部分消費者選擇特定產品，係出自於其對永續發展議題之重視。在此情形下，雖相關永續效益未必表現為消費者可直接享有之物質利益，然其仍可能透過非使用性之方式產生效用，亦即所謂之「非使用效益」(non-use benefits)⁵⁹，例如：消費者因其消費行為對環境或他人產生

⁵² Campo Comba, M., *EU Competition Law and Sustainability: The Need for an Approach Focused on the Objectives of Sustainability Agreements*, 15(3) ERASMUS L. REV. 190, 191-193 (2022).

⁵³ Kingston, *supra* note 35, 148-149.

⁵⁴ 由於過去在消費者福利之評價中，往往未將外部成本加以內部化，致使相關負面影響未能被充分反映；而永續效益所產生之正面外部效果，則得於一定程度上填補此等未被計入之不利利益。參 Peter Brigham, *The Case for Green Product Fixing: Reconciling Antitrust Law with Self-Regulation to Combat Climate Change*, 73 Emory L. J. 241, 267-270 (2023).

⁵⁵ Trip Johnson, *Climate Action's Antitrust Paradox*, 55(3) ENVTL. L. REP. 10336, 10337-10338 (2025).

⁵⁶ David Wouters, *Which Sustainability Agreements Are Not Caught by Article 101 (1) TFEU?*, 12(3) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 257, 260 (2021).

⁵⁷ Matthias Uffer, *Sustainability Through Competition and Participation*, in SUSTAINABILITY THROUGH PARTICIPATION? PERSPECTIVES FROM NATIONAL, EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW 252, 267-268 (Birgit Peters & Eva Julia Lohse eds., 2023).

⁵⁸ Iacovides MC & Konstantinos Stylianou, *The new goals of EU competition law: sustainability, labour rights, and privacy*, 3(3) EUR. LAW OPEN. 587, 598-601 (2024).

⁵⁹ Roman Inderst & Stefan Thomas, *Integrating Benefits from Sustainability into the Competitive*

正面影響而獲得之滿足感。此類基於價值認同或倫理偏好所產生之效用，仍屬於消費者整體福祉之一環⁶⁰，僅其表現形式具有間接性。

然而，「間接消費者利益」多半欠缺客觀可觀察性與可驗證性⁶¹，難以透過現有之指標加以衡量。對此，有論者主張，得透過消費者之「支付意願」(Willingness to Pay, WTP)加以量化，藉由觀察消費者是否願意為具永續屬性之產品支付較高價格，以推估其自此類非使用效益中所獲得之效用，進而評估其對消費者福利之實質貢獻。雖此種以支付意願為基礎之評價方式，仍可能受到資訊不完全或偏好表達偏誤之影響⁶²，而存在一定侷限，然其仍提供一可行之量化途徑，使此類間接利益得以納入消費者福利之評價範疇。

相較之下，「集體利益」則與相關市場之消費者本身無直接關聯，而係攸關永續效益對整體社會或第三人所產生之影響。此等「市場外效益」，由於未能直接惠及於相關市場之消費者，過往多不被認作屬於消費者利益之一環。然而，隨著永續發展議題日益受到重視，若僅以是否直接惠及相關市場之消費者作為判斷標準，將可能忽略永續措施對於整體社會所帶來之重大正面效益，進而低估其對於整體福利之影響。

在此情形下，如何適度將此等市場外效益納入評價，即成為競爭法體系中一項重要之課題。對此，有論者主張，有效之競爭政策不應忽視市場失靈與外部影響⁶³，故得透過將評價範圍由單一市場適度擴展，或引入社會成本與外部性內部化等概念，作為衡量集體利益之基礎⁶⁴，以補充傳統消費者福利標準之不足。由此可見，競爭法下之消費者福利，未必僅限於「相關市場」中之消費者，而得在一定條件下，涵蓋其他受影響之消費者群體⁶⁵。

綜上所述，無論係透過間接消費者利益抑或集體利益之途徑，永續效益雖在性質上有別於傳統經濟效率，然其並非無法納入競爭法之評價體系。透過適當之評價方法與範圍調整，該等效益仍得轉化為可被衡量之消費者福利，並於一定條

Assessment—How Can We Measure Them?, 12(9) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 705, 706 (2021).

⁶⁰ Aránguez-Díaz, P., *A Fair Share of Sustainability Benefits for Consumers: The Horizontal Guidelines in the Silent Spring*, 20(3) EUR. COMPET. J. 696, 699-700 (2024).

⁶¹ Roman Inderst & Stefan Thomas, *Reflective Willingness to Pay: Preferences for Sustainable Consumption in a Consumer Welfare Analysis*, 17(4) J. COMPET. LAW ECON. 848, 853 (2021).

⁶² *Id.*, at 857-858.

⁶³ Jignesh Tanwar, *Rethinking green antitrust: The double-edged opportunities and barriers in pursuit of a circular Australian economy*, No.8 UNSWLJ FORUM 1, 4-5 (2023).

⁶⁴ Roman Inderst & Stefan Thomas, *supra* note 27, 558-559; Roman Inderst & Stefan Thomas, *The Scope and Limitations of Incorporating Externalities in Competition Analysis Within a Consumer Welfare Approach*, 45(3) World Competition 351, 363-366 (2022).

⁶⁵ Wouters, *supra* note 56, 267-268.

件下納入競爭法之分析架構之中。據此，永續因素之納入，並非係對競爭法既有體系之背離，而係對其內涵之延伸與調整。

二、 永續競爭政策之必要性分析

在確立競爭法納入永續發展之正當性後，進一步所需面對者，即為其是否具有制度上之必要性，除既有市場機制與其他政策工具之外，是否仍有透過競爭法介入以促進永續發展之必要，抑或此種介入反而可能產生反效果，均有待檢視。再者，若透過競爭法之介入，允許事業基於永續目的進行合作並取得一定程度之豁免，是否確實能有效促進永續措施之推動，抑或僅成為事業合理化限制競爭行為之工具，實不無疑問。由此可見，對於永續因素是否應納入競爭法適用之必要性，仍存有相當分歧之見解，亦顯示此一議題尚待進一步之釐清與討論。

（一）、 永續因素納入競爭法之疑慮

首先，有關永續因素在競爭法之適用，即有論者提出疑慮，認為競爭法雖得以將社會與環境福利納入執法目標範疇，並透過一定方式加以實現，然其仍非最適制度途徑⁶⁶。蓋若競爭主管機關在執法過程中須同時納入多重政策目標加以權衡，可能導致法律標準趨於模糊，進而影響執法之明確性與力度⁶⁷，並增加整體制度運作之不確定性。

再者，在市場機制下，事業本即得透過競爭促進永續發展，無論係於生產流程或技術標準上，均可能在競爭壓力下朝向更具永續性之方向演進⁶⁸，未必有賴競爭法特別介入。因此，永續競爭政策反而可能使事業藉此為由，從事限制競爭行為⁶⁹；同時，亦可能使相關主管機關藉此轉嫁原應由其承擔之監管責任⁷⁰，進一步提高競爭法之執法風險。

至於透過競爭法容許永續合作，以減輕「先發劣勢」(first-mover disadvantage)

⁶⁶ Niels J. Philipsen, *Exempting Green Cartels from Competition Law? Competition versus Regulation in Times of Sustainability*, in THE ART OF MOVING BORDERS. LIBER AMICORUM HILDEGARD SCHNEIDER 309, 317-318 (P. Melin, S. Schoenmaekers, S. Carrera, & Y. Michielsen eds., 2022).

⁶⁷ Veljanovski, *supra* note 18, 511-512.

⁶⁸ Maarten Pieter Schinkel & Leonard Treuren, *Green Antitrust: Friendly Fire in the Fight Against Climate Change*, in COMPETITION LAW, CLIMATE CHANGE & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY 69, 75-78 (Simon Holmes, Dirk Middelschulte & Martijn Snoep eds., 2021).

⁶⁹ John Vickers, *Competition policy and the consumer welfare standard*, 13(1) J. ANTITRUST ENFORC. 6, 14 (2025).

⁷⁰ Schinkel & Treuren, *supra* note 68, 79-82.

之主張，亦有待審慎檢視⁷¹。此一論述係建立於消費者是否願意為具永續屬性之產品支付較高對價之假設之上；惟有研究指出，事業透過將產品定位為具永續特質，往往已足以促使消費者支付較高價格，使其即使單獨進行永續投資，亦具有相當之經濟誘因，無須透過合作方式分散成本與風險，從而顯示「先發劣勢」未必為普遍存在之現象⁷²。

此外，即便於個案中確有先發劣勢存在，原則上亦應由相關監管機關透過適當之政策工具加以因應，若僅以緩解先發劣勢為由而放寬競爭法之規制，可能反而削弱市場競爭機制之功能，影響其促進效率之核心目的⁷³。由此可見，儘管競爭法在理論上具有納入永續因素之正當性，然就其作為回應先發劣勢或促進永續發展之制度工具而言，仍存有相當疑慮，尚難認其為最適之解決途徑。

（二）、永續因素納入競爭法之必要性

有關永續因素納入競爭法所可能引發之疑慮，固然顯示其於制度運作上存有一定風險，然此並不當然否定競爭法於促進永續發展中所可能扮演之功能。在既有市場機制與監管工具未必能夠有效將外部成本內部化之情形下，競爭法仍具有介入之制度上必要性。

首先，就市場機制而言，儘管事業間之競爭可能在一定程度上促進永續發展，然於市場價格往往無法充分反映環境與社會成本，而存在一定顯著之外部性，致使單一事業即使有意投入永續措施，仍可能因成本負擔較高而處於競爭劣勢⁷⁴。在此情形之下，若完全仰賴市場自發運作，恐難以有效促進永續發展之實現。再者，雖有論者主張應由其他主管機關透過專門管制工具加以因應，然此類規範多具有制定與調整成本高、處理程序耗時等限制，未必能即時回應市場變動；相較之下，事業自發性之調整，反而具有較高之彈性⁷⁵。此外，在具有「政府失靈」（government failure）情況之下，若僅依賴公權力之介入，亦難以達成有效監管之目的⁷⁶。

據此，競爭政策不應忽視市場失靈（market failure）與外部影響，而應將氣

⁷¹ Loozen, *supra* note 17, 89-91.

⁷² Schinkel & Treuren, *supra* note 68, 78-80.

⁷³ Loozen, *supra* note 22, 1285-1288.

⁷⁴ Maurits Dolmans, *The 'polluter Pays' Principle as a Basis for Sustainable Competition Policy*, in COMPETITION LAW & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY 17, 19-20 (Simon Holmes, Dirk Middelschulte & Martijn Snoep eds., 2021).

⁷⁵ Gerbrandy, *supra* note 47, 559-562.

⁷⁶ NOWAG, *supra* note 2, 70-72.

候變遷與污染所產生之社會成本，與價格、品質等競爭參數同等納入考量⁷⁷，並將外部性內部化於其評價架構之中，以具體體現「污染者付費」原則⁷⁸。在此脈絡下，透過將永續因素納入競爭法之適用，無論係作為事業合作之豁免事由，抑或作為競爭主管機關之執法依據，皆具有其制度上之必要性。

由於透過單純依賴公權力監管之方式，尚難以充分促進永續發展之實現，而有鑒於事業之經濟活動與永續發展之間，具有高度之連動性，因此私經濟活動即成為國家推動氣候政策與環境規範之重要補充機制⁷⁹。惟需特別闡明之處在於，競爭法並非意在取代既有監管體系，而係透過其制度設計，於市場運作之過程中發揮補充與調節功能，以在既有制度架構下進一步促進永續發展。

綜上所述，儘管永續因素納入競爭法可能帶來一定制度風險，然在市場失靈與監管不足並存之情形下，競爭法仍具有補充並促進永續發展之功能。因此，問題之關鍵不在於是否納入永續因素，而在於如何於競爭法體系中，建立適當之評價標準與界限，以兼顧市場競爭與永續發展之雙重目標。

參、 永續競爭政策下水平合作協議之發展與實踐

永續生產與技術之研發，通常需要投入大量資本並配置相當之資源，而單一事業往往難以獨力承擔，因此在推動永續發展之過程中，事業通常透過與其他事業之分工合作，以在具成本效益之情形下推動相關永續措施。然而，在此類合作過程中，即使其目的具有促進永續發展之正當性，相關行為仍可能同時構成競爭法所禁止之限制競爭協議，進而面臨違法及受制裁之風險⁸⁰。

再者，即便事業間得以進行永續合作，然由於該合作範圍與界限往往不甚明確，亦可能導致其行為違反競爭法。此種法律不確定性，無疑將削弱事業參與永續合作之誘因，並成為其推動永續發展之重要障礙⁸¹。有鑑於此，如何在維護市場競爭秩序之同時，為促進永續發展之合作行為保留合理空間，已成為當前永續競爭政策下亟需回應的重要課題，而多數國家競爭主管機關亦陸續發布相關之指導原則，以回應永續發展與競爭法之間的適用界線與協調途徑⁸²。

⁷⁷ Dolmans, *supra* note 74, 20-23.

⁷⁸ 「污染者付費」原則係指，由污染之生產者負擔其所造成之外部成本，以填補過去之損害，並促使其減少及預防未來之不利益。參 *Id.*, at 18-20.

⁷⁹ Brigham, *supra* note 54, 265-267.

⁸⁰ Holmes, *supra* note 4, 562.

⁸¹ Gerbrandy, *supra* note 47, 539-540.

⁸² EU Commission, Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of

歐盟作為長期致力於推動永續發展之重要經濟體，其競爭法制如何回應永續政策之導入，具有高度之指標意義，且其多數成員國之競爭主管機關，亦積極地就此方面進行發展。當中特別值得關注者，即為荷蘭競爭主管機關（Authority for Consumers and Markets, ACM），其係歐盟各成員國中，最早提倡永續競爭政策之競爭主管機關，並且率先提出相關指導原則，嘗試在既有競爭法架構下，為事業間之永續合作提供更具操作性之判斷標準。

惟須注意者在於，雖然前述分析已說明永續發展納入競爭法具有相當之正當性與必要性，然永續競爭政策之具體設計，仍涉及各競爭主管機關對於競爭法目的、消費者福利及公共利益等價值取向之選擇。因此，各競爭主管機關在永續效益之認定、審查方法及執法模式上，仍存在相當程度之差異。再者，永續競爭政策尚屬近年始逐步發展之新興議題，無論係實務案例或學理討論，皆仍處於持續累積之階段。正因如此，歐盟執委會與 ACM 所建立之制度架構，更具有作為觀察未來制度發展方向之重要參考價值。

據此，以下本文將以歐盟執委會最新公布之「水平合作協議指導原則」（Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements），以及荷蘭 ACM 之相關指引為核心分析對象，探討永續協議於競爭法下之評價架構，並進一步檢視其制度意涵與比較法上之啟示。

一、 歐盟—永續協議在水平合作之適用

「永續發展」（Sustainable Development）係屬歐盟（European Union, EU）長期所追求的重要政策目標之一，除歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）中明確規定歐盟之各項政策與活動，均應致力於促進永續發展外⁸³，歐盟亦於 2019 年提出「歐洲綠色政綱」（The European Green Deal），期望於 2050 年實現碳中和之目標。為落實此一願景，無論公權力機關抑或私人事業，均被期待共同承擔相應責任，而競爭主管機關亦自不例外⁸⁴。據此，該如

the European Union to horizontal co-operation agreements (2023); Autoriteit Consument & Markt (ACM), ACM's oversight of sustainability agreements (2023); Competition & Market Authority (CMA), Green Agreements Guidance: Guidance on the application of the Chapter I prohibition in the Competition Act 1998 to environmental sustainability agreements (2023); Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), Sustainability collaborations and Australian competition law: A guide for business (2024)；公正取引委員会，グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方，2024 年 6 月。

⁸³ Article 11 of TFEU.

⁸⁴ Alexandra Badea, Marin Bankov, Graça Da Costa, José Elías Cabrera, Senta Marenz, Kevin O'Connor, Ekaterina Rousseva, Johannes Theiss, Andrea Usai, Sofia Vasileiou, Alexander

何在既有的競爭法架構中具體落實永續政策，遂成為當前歐盟競爭法所面臨之一項關鍵課題。

有關歐盟永續競爭政策之討論，主要圍繞三項執法核心議題，其中尤以水平合作協議所衍生之競爭法問題最受矚目。依據 TFEU 第 101 條第 1 項之規定，事業間所締結之水平合作協議，如具有限制競爭之效果，原則上即屬違法，僅於符合合同條第 3 項所定之例外要件時，始可能獲得豁免⁸⁵。準此，事業間所達成之「永續協議」亦可能因牴觸前揭規範而面臨法律風險，而該如何在促進永續發展與維護市場競爭秩序之間取得適切平衡，遂成為歐盟執委會（European Commission, EC）必須正面回應之關鍵課題⁸⁶。

歐盟執委會在歷經一系列意見徵詢與協商程序後，於 2023 年 7 月公布修正後之「水平合作協議指導原則」（下稱指導原則），其中新增「永續協議」專章⁸⁷，明確回應永續政策在競爭法實務上的適用問題，並提出指導性原則與可行作法，已提供事業在合法框架內推動永續合作。其於該指導原則中，將永續協議主要分為三種類型，並且建構一套「軟性安全港」（soft safe harbour）機制⁸⁸，為事業提供明確指引，使其在進行與永續發展相關之合作時，得有效降低觸犯競爭法的可能性，進而減少法律不確定性。由於競爭法納入永續發展之用意，並非在取代環境法規或綠色投資（green investment）的功能，而是期望作為輔助手段，支持永續發展目標之實現⁸⁹，因此在指導原則中亦訂有相應之適用界限，旨在維持競爭秩序與推動永續發展之間取得適當平衡，在不動搖競爭法基本架構的前提下，促進永續發展目標之實現。

再者，為支持歐盟永續糧食政策⁹⁰，歐盟執委會亦針對農產品生產者發布「關

Winterstein & Marc Zedler, *Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition*, 1 Competition policy brief 1, 1 (2021).

⁸⁵ Article 101 of TFEU.

⁸⁶ Badea et al., *supra* note 84, 5.

⁸⁷ EU Commission, *Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements* (2023).

⁸⁸ 「安全港機制」係指透過事前設定之條件，提供一途徑使符合該等條件之事業行為，原則上不被認定屬違反競爭法者。此類機制通常具有一定之法源依據，除成文法規外，亦可能源自行政解釋或法院判決，故其法律拘束力之強度，亦隨其法源層級而有所不同。據此，「軟性安全港機制」屬於安全港機制之一種，惟其係由歐盟執委會透過指導原則所提出，性質上屬於行政指導，其所生之法律拘束力，較具明確法源基礎之安全港機制為弱。參吳秀明、牛曰正，公平交易法上「安全港（safe harbor）條款」之研究，載：第 25 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，2019 年 12 月，頁 94-95。

⁸⁹ EU Commission, *Competition Policy Contributing to the European Green Deal*, available at: https://competition-policy.ec.europa.eu/about/green-gazette/conference-2021_en (last visited: 2026/1/2).

⁹⁰ EU Commission, *Guidelines on the exclusion from Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union for sustainability agreements of agricultural producers pursuant to Article 210a*

於農產品生產者永續協議適用競爭法之指導原則」(Guidelines on the exclusion from Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union for sustainability agreements of agricultural producers pursuant to Article 210a of Regulation (EU) No 1308/2013)，明確規範有關農產品永續發展之協議，在特定條件下得排除 TFEU 第 101 條第 1 項的適用⁹¹，進一步降低農產品生產者於推動永續合作時的法律風險。

有鑑於永續發展與競爭法之間，所形成交互關係具有高度複雜性，且目前執法機關仍尚未形成穩定且一致之執法立場，因此為降低事業推動永續協議時所面臨之法律不確定性，指導原則亦明確鼓勵事業主動向歐盟執委會尋求協助，以評估其擬訂之永續協議是否符合歐盟競爭法之要求⁹²，從而提升法規適用之可預測性與法律確定性。藉由向執委會請求提供「非正式指導意見」(informal guidance)之方式，事業不僅得以提前瞭解其永續協議之可行性，亦得作為其進行風險控管之重要工具，而有助於事業進行自我評估⁹³。對此，歐盟執委會仍特別強調，即便事業已取得該等指導意見，仍負有自行評估其行為是否符合歐盟競爭法規範之責任，其亦不具有拘束力，未特別為申請人或第三人創設、課予任何權利與義務⁹⁴，並且若申請人對於事實有所隱瞞時，該指導意見內容亦將隨之失其效力⁹⁵。

由此可見，歐盟執委會在永續競爭政策之推進上，係採取循序漸進之策略，透過發布行政指引與深化執法對話，逐步回應新興政策領域所引發之適用疑義，進而補充既有法律規範所產生之不確定性。

(一)、永續協議之規範與評價

指導原則首先針對永續發展在競爭法中之定位進行討論，認為當市場呈現有效競爭時，不僅得以促進事業創新、提升產品品質，亦得增加消費者選擇，並提高消費者福利，進而在此基礎上間接促進永續發展。然而，市場運作過程中仍可能產生一定之外部成本，例如：對環境造成污染等，此類「市場失靈」現象，原

of Regulation (EU) No 1308/2013, paras 1-2 (2023).

⁹¹ *Id.*, at paras 9-11.

⁹² EU Commission, *supra* note 87, para 515.

⁹³ Emanuele Fazio, *The Commission's Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law*, 3 UNIONE EUROPEA E DIRITTI 1, 8 (2025).

⁹⁴ EU Commission, Commission Notice on informal guidance relating to novel or unresolved questions concerning Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union that arise in individual cases (guidance letters), para 23 (2022).

⁹⁵ *Id.*, at para 26.

則上有賴於集體行動予以矯正，常見方式包括推動相關公共政策或制定法規加以規範，而事業間之合作亦為可行的途徑之一⁹⁶。由此可見，事業間所締結之「永續協議」，在整體市場利益之衡量下，具有其正當性，原則上不應僅因其合作性質即受到競爭法之追究。

因此，當事業間所為之「永續協議」符合特定條件時，即不該當 TFEU 第 101 條第 1 項所稱之限制競爭協議；惟當該協議係以限制競爭為目的，或對市場競爭造成顯著不利影響時，仍有該當之可能。此外，須特別強調之處在於，即使事業間作成協議之目的係為促進永續發展，亦不當然使該協議逕直構成合法，仍舊須就其協議之內容、所生之效果，以及對市場之影響等進行整體評價⁹⁷。再者，指導原則亦明確指出，「永續協議」本質上仍屬水平合作協議，故除永續協議專章之規範外，其原則上仍應適用指導原則中其他章節之規範⁹⁸，而在適用上若發生規範重疊或解釋衝突之情形時，則應採取對締結該協議之事業較為有利之規範內容加以適用⁹⁹。

1. 永續協議之類型

在「水平合作協議指導原則」中，「永續協議」被定義為「任何以永續發展為目標之水平合作協議」，不論其具體形式為何均屬此一範疇¹⁰⁰。接續，指導原則進一步將內容聚焦於永續協議之「性質」，並依此區分三者協議類型，分別為：未產生實質影響之協議、符合軟性安全港條件之「永續標準化協議」(sustainability standardisation agreements)，以及雖可能構成限制競爭，惟得依 TFEU 型協議在競爭法評價下所應符合之條件，並有助於釐清其各自可能適用之審查標準與合法性判斷基準，同時亦可作為競爭主管機關審查永續協議時之主要分析步驟與判斷依據。

(1) 不具限制競爭效果之永續協議

⁹⁶ EU Commission, *supra* note 87, paras 518-520.

⁹⁷ *Id.*, at para 521.

⁹⁸ *Id.*, at para 525；需特別強調之處在於，由於永續協議仍有其他章節之適用，因此除第 9 章針對其所提出之審查標準外，其亦得援用他者主張該協議未違反 TFEU 第 101 條第 1 項，如：微小不罰規範等。參 *Ibid.*, paras 39-42.

⁹⁹ Margherita Colangelo, *Sustainability agreements and competition law: a comparative perspective*, 21(1) ECJ, 105-107 (2025).

¹⁰⁰ EU Commission, *supra* note 87, para 521.

a. 協議性質與評估要素

當事業間所作成之協議，未就價格、產量或品質等競爭關鍵要素加以限制，且未對市場競爭造成任何減損時¹⁰¹，由於該協議本質上不具限制競爭之性質，原則上即不該當 TFEU 第 101 條第 1 項所禁止之限制競爭協議，亦無須就其對競爭秩序之影響進行進一步之競爭法審查。同時，其列舉四種典型情形作為說明，分別包括¹⁰²：

- (a) 確保事業彼此遵守國際協定或既有永續標準之合作；
- (b) 僅涉及事業內部永續實踐，而未延伸至市場行為之合作；
- (c) 僅就供應鏈永續性相關資訊或資料庫所進行之合作；以及
- (d) 單純共同推動或提升產業整體永續發展意識之合作行為。

此等協議類型，因未對競爭結構或競爭過程造成實質影響，原則上不構成競爭法所欲規範之對象。

歐盟於 2024 年通過之企業永續盡職調查指令（Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD）明定，事業須就其關係事業及整體價值鏈履行永續盡職調查義務。然而，事業於履行該等義務之過程中，往往不可避免地需與其他事業進行合作¹⁰³，而此類合作行為，則可能涉及競爭法上之疑慮，使事業面臨法遵上之兩難。在此情形之下，透過競爭主管機關於指導原則中，將特定類型之合作協議認定為不具限制競爭效果之永續協議，將有助於降低事業於履行盡職調查義務時所面臨之法遵風險。

由此可見，競爭法指導原則與企業永續盡職調查指令之間，呈現出一種功能上之相互配合關係，並共同形塑事業推動永續發展之制度環境。尤其是「確保事業彼此遵守國際協定或既有永續標準之合作」以及「僅就供應鏈永續性相關資訊或資料庫所進行之合作」等類型¹⁰⁴，在不致損及市場競爭秩序之前提下，能夠促進事業間之必要協作，從而確保該指令之立法目的得以有效實現。

¹⁰¹ *Id.*, at para 527.

¹⁰² *Id.*, at paras 528-531.

¹⁰³ Marc Veenbrink, *Synergies between the CSDDD and EU competition law. A toxic relationship?*, 8(2) M&CLR 49, 56-57 (2024).

¹⁰⁴ *Id.*, at 63-66.

b. 執法案例分析

歐盟執委會於 2025 年時，針對申請人所擬定之「減少二氧化碳排放協議」提出「非正式指導意見」，並就該協議之永續因素進行分析與評估。本案涉及歐盟港口營運商間就共同採購並訂定電動貨櫃裝卸設備之技術規格所達成之永續協議¹⁰⁵。由於港口作業中所使用之貨櫃裝卸設備，傳統上多以柴油為動力，不僅營運成本相對較高，且各港口間因充電設備與技術規格欠缺互通性，致使營運商對於改採電動設備普遍持保留態度，進而延緩低碳技術之導入。據此，申請人期望透過此等永續性合作，加速由傳統柴油設備向低碳電動設備之轉型，如此不僅得以降低個別營運商之轉換成本與營運負擔外，亦能進一步減少港口作業過程中溫室氣體排放之減量。

歐盟執委會依據申請人所提出之擬定協議內容進行評估後，認為該協議一方面具有明確且可具體驗證之環境效益，另一方面對港口服務市場之競爭影響相當有限¹⁰⁶，且其合作內容對於實現既定環境目標具有必要性，因而在符合一定保障措施之前提下，無須過度擔憂競爭法違法風險。再者，其亦明確提出若干保障措施作為前提條件，包括：參與之港口營運商仍應保有獨立購買貨櫃裝卸設備之自由；透過協議所匯集之需求量應加以限制，以避免對設備供應市場產生排他性影響；以及嚴格限制參與者間商業敏感資訊之交換，其範圍僅得限於實施合作協議所必要者。因此，最終認定其違反 TFEU 第 101 條第 1 項之可能性較低，故應係屬指導原則中所稱之「不具限制競爭效果之永續協議」。

(2) 永續標準化協議

a. 協議性質與評估要素

「永續標準化協議」係指，事業間為促進或落實永續發展目標，而就產品之生產或銷售訂立共同標準之水平合作協議，期透過標準之一致化，推動特定產業之永續發展¹⁰⁷，例如：事業間約定使用相同之包裝材料、包裝尺寸或產品標籤等，即屬此類協議之典型情形¹⁰⁸。此外，永續性標準（sustainability standards）與水平

¹⁰⁵ EU Commission, *Commission provides guidance on sustainability agreement to reduce CO2 emissions in European ports*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/ip_25_1769 (last visited: 2026/1/14).

¹⁰⁶ Fazio, *supra* note 93, 7.

¹⁰⁷ EU Commission, *supra* note 87, para 538 & 545.

¹⁰⁸ *Id.*, at paras 538 & 600.

合作協議中常見之「技術標準」(technical standards)在本質上仍具有差異，前者通常僅設定所欲達成之永續發展「目標」，而非具體規定實現該目標之技術手段或操作方法；相較之下，後者則多半係就具體技術或生產流程直接進行規範。因此，永續標準化協議在促進永續發展之同時，仍容許事業保有選擇不同實踐方式之彈性空間¹⁰⁹，亦因此與一般技術標準協議有所區別。

事業間所作成之「永續標準化協議」，固可能透過提升技術互通性而產生促進競爭之效果，並且有助於克服推動永續發展時所面臨之「先發劣勢」；同時，其內容卻可能因涉及價格協調、排除潛在或既有競爭者等¹¹⁰，進而產生限制競爭效果。據此，對於此類兼具促進與限制競爭「雙重效果」之永續協議¹¹¹，實有必要建立明確之評估標準與界線，以降低事業之法律不確定性。有鑑於此，指導原則中特別就永續標準化協議設計一「軟性安全港」機制，並提出以下 6 項要件¹¹²：

- (a) 程序透明性：永續發展標準之制定程序應具備充分透明度，並確保所有競爭者均有參與制定之機會。
- (b) 非強制性參與：不得以直接或間接之方式，將該等標準強加於不具參與意願之事業。
- (c) 最低標準原則：得對參與者施以必要之約束以確保標準之落實，惟仍須保留其追求更高永續標準之自由。
- (d) 資訊交換限制：參與者不得交換與永續發展標準制定無關之商業敏感資訊。
- (e) 開放性與可及性：應確保與協議相關資訊之可得性，並允許非原始制定者於合理條件下加入該標準。
- (f) 市場影響限制：該等標準須符合「不得導致產品價格顯著上漲或品質大幅下降」，或「參與協議之事業於相關市場之合計市占率不得超過 20%」二者其一。

若協議內容符合上述之要件時，其原則上即不致造成實質限制競爭效果，違反競爭法的可能性亦即隨之大幅降低。然而，指導原則中仍特別強調，若協議未能符合其中一項或數項條件，亦不得反向推定其即具有限制競爭之性質¹¹³，而係

¹⁰⁹ *Id.*, at paras 543-544.

¹¹⁰ *Id.*, at paras 546 & 442-444.

¹¹¹ Colangelo, *supra* note 99, 107-108.

¹¹² EU Commission, *supra* note 87, para 549.

¹¹³ *Id.*, at paras 552-555.

應依循 TFEU 第 101 條第 3 項之規定，就個案情形進行整體與實質之競爭效果評估。

藉由前述條件之設計與控制，得以確保事業間就永續發展標準所締結之協議，對市場競爭之影響被降至最低，並透過「市場影響限制」之要求，避免該等協議對產品價格造成顯著波動，從而在促進永續發展目標與維護消費者福利之間取得適當平衡，反映出歐盟執委會於推動永續政策時，所採取之審慎立場¹¹⁴。此外，該等機制亦得以大幅降低事業於推動永續協議時所面臨之法律不確定性¹¹⁵，使事業得直接透過此「軟性安全港」機制，檢驗其永續標準化協議是否具有限制競爭性質。如此不僅能夠減輕事業在從事永續合作時之法遵成本，亦得提升事業投入相關合作之誘因，使永續發展能夠在競爭法充分落實¹¹⁶。

然而，仍有論者指出，就「市場影響限制」要件而言，何謂「顯著影響」之判斷標準，難以單憑主管機關所提出之指導原則加以明確掌握。雖歐盟於指導原則中提出以市占率 20%作為替代性參考標準，惟由於永續標準化協議往往須涵蓋相當程度之市場範圍，始能確保其標準具備實質效果並產生永續效益，該等替代標準於實務上之適用效果仍屬有限，難以有效提供明確之判斷依據¹¹⁷。

b. 執法案例分析

歐盟執委會於 2025 年就永續協議所作成之另一則「非正式指導意見」，即係有關汽車製造商間所擬定之「生產標準必要專利協議」。在本案中，歐盟執委會就涉及汽車製造商間，集體談判標準必要專利（Standard Essential Patents, SEPs）授權條件之合作安排，提供其競爭法適用上之初步評價¹¹⁸。該協議擬定由數家汽車製造商共同成立談判小組，以集體方式與專利權人協商取得關鍵技術授權，期望藉此降低取得標準必要技術的交易成本，並促進相關技術之普及，進而支持創新技術的發展。

在評估該協議是否該當限制競爭協議時，執委會認為該集體談判機制在既定

¹¹⁴ Cemal Mert Tüzemen, *Sustainability and Eu Competition Law: Green Regulations*, 28 (4) AHBVÜ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ 271, 287 (2024).

¹¹⁵ *Id.*, at 286.

¹¹⁶ *Id.*, at 286-287.

¹¹⁷ David Little, Werner Berg, Clément Pradille & Axelle Aubry, *The European Commission's new Guidelines on Sustainability Agreements—legal analysis and interplay with national regimes*, 44(12) E.C.L.R. 520, 523-524 (2023).

¹¹⁸ EU Commission, *Commission provides guidance on the creation of a licensing negotiation group in the automotive sector for the licensing of standard essential patents*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1768 (last visited: 2026/1/14).

事實下，有助於提升效率與技術採用，並非以排除競爭為目的，同時亦有助於實現歐洲脫碳目標，符合歐盟永續發展政策的整體方向。此外，非正式指導意見指出，若談判小組成員在相關專利需求中的市場佔有率不過度集中、談判仍對其他業者開放，且參與者間敏感資訊交換僅限於協議實施所需，則該協議不太可能構成競爭法上的限制競爭行為。

本案之協議可視為指導原則中「永續標準化協議」之具體化實例。歐盟執委會並未因該協議涉及集體談判，即逕行推定其具有限制競爭之性質，而係依循指導原則所揭示之審查架構，分別就標準制定與授權程序之開放性，以及該協議對市場競爭秩序可能產生之影響加以評價。在符合前揭條件之前提下，參與事業原則上無須再就該協議所可能產生之限制競爭效果進行檢驗，而係得透過「軟性安全港」機制，確認該永續標準化協議不致該當限制競爭協議。

(3) 依 TFEU 第 101 條第 3 項所豁免之永續協議

若事業間所締結之永續協議，既不屬於對市場競爭不具實質影響之協議類型，亦未符合「軟性安全港」所列之各項條件，則應回歸 TFEU 第 101 條第 3 項之適用，就該協議之性質與其對市場競爭所生之影響，個別判斷其是否得以獲得「豁免」(exemption)。「水平合作協議指導原則」延續歐盟執委會對第 101 條第 3 項既有之解釋框架¹¹⁹，提出四項累積適用之審查標準，分別為「效率提升」(efficiency gains)、「不可或缺性」(indispensability)、「消費者利益之轉嫁」(pass-on to consumers)，以及「無排除市場競爭」(no elimination of competition)，並依永續協議之特性加以具體化說明。

a. 效率提升

永續協議所帶來之效率提升，除降低生產成本外，亦包涵提升產品品質、改善生產流程，以及促進技術創新等「客觀效率」(objective efficiencies)，而過程中所產生之永續效益，因此亦屬於效率提升中的一環。由此可見，效率的提升並非僅得以短期或直接之經濟效益為判斷基準，亦包括對環境保護、公共健康或長期市場效率所產生之正向影響。據此，事業間得透過約定採用低污染製程、提升生產設備效能或降低資源消耗等方式，以符合效率提升之要求，形塑更具永續性

¹¹⁹ EU Commission, Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty, para 34 (2004).

之市場結構¹²⁰。

然而，指導原則亦明確指出，僅有在該等效益屬於客觀、具體且可驗證，並能合理歸因於該永續協議之情形下，始可能該當此處所要求之效率提升。此一要件遂構成引入永續協議之第一層界限¹²¹，藉以防止抽象或不可驗證之公共利益主張，進而降低其抵觸競爭法之可能性。

b. 不可或缺性

不同於過往之審查取徑，指導原則在 TFEU 第 101 條第 3 項之分析架構下，明確將永續發展目標之達成必要性，置於消費者公平性評估之前加以檢視¹²²。由於市場機制雖原則上足以促進永續發展，然受制於「先發劣勢」與「搭便車」(free-rider)問題之影響¹²³，往往導致事業個別推動永續措施之誘因不足。在此情形下，透過事業間之協議共同推動永續發展，不僅得以補足市場機制運作下之不足，相較於全面性之法規介入，亦通常具有較高之成本效益，因而具備其制度上之正當性。

據此，在「不可或缺性」(Indispensability)要件之審查過程中，事業須證明該永續協議對於其所主張之永續效益提升，具有實質關聯性與必要性，且在經濟上不存在其他可行或對市場競爭影響較小之替代手段。透過此一要件之限制，得以避免事業過度以永續發展為由，從事不必要之競爭限制行為，並將其範圍控制於實現該等永續效益所不可或缺之程度¹²⁴。如此一來，不僅得以在競爭法既有架構下正當化事業間之集體行動，亦有助於排除僅以永續之名行限制競爭之實，或欠缺實質貢獻之「漂綠」(greenwashing)行為¹²⁵。

依循此要件，指導原則更進一步地引入消費者「支付意願」作為評估不可或缺性之輔助觀點，若事業得以證明消費者因資訊不充分，而高估永續協議可能帶來之價格上升或其他負面影響，則該協議反而更顯其存在之不可或缺性¹²⁶。然而，此一見解本身即具有高度爭議性，因其與前述對於效率提升所要求之「可驗證性」標準，有相互矛盾之虞。倘若允許事業僅憑對消費者主觀認知偏誤之推定，即可

¹²⁰ EU Commission, *supra* note 87, paras 557-559.

¹²¹ Tüzemen, *supra* note 114, 288-289.

¹²² EU Commission, *supra* note 87, para 560.

¹²³ *Id.*, at paras 564-566.

¹²⁴ *Id.*, at paras 567-568.

¹²⁵ Loozen, *supra* note 17, 87.

¹²⁶ EU Commission, *supra* note 87, para 563.

主張其協議符合不可或缺性要件，不僅可能動搖以消費者福利為核心之競爭法評價基準，亦可能使事業藉此策略性地掩蓋限制競爭行為¹²⁷。因此，即論者認為，儘管此方法在理論上有助於放寬競爭法對永續協議之拘束，仍欠缺足夠之審慎性，在適用上則應採取高度嚴格之審查標準¹²⁸，並有再行調整與限縮其適用範圍之必要。

c. 消費者利益轉嫁

消費者之「利益公平份額」(a fair share of the benefits)¹²⁹，係永續發展議題被納入競爭法分析時，最備受關注之核心爭點之一¹³⁰，原因在於多數永續協議所產生之正向效果，未必能直接回饋予相關消費者，因此消費者實際所獲得之利益，往往難以完全抵銷該等協議所造成之損害。在此情形下，對於「公平份額」(fair share)要件之判斷即須格外審慎，並進一步凸顯在競爭法框架下評價永續協議時，對消費者利益之衡量具有關鍵地位。據此，指導原則將永續協議所可能涉及之消費者利益，區分為以下三種類型，分別為：「個人使用價值利益」(individual use value benefits)、「個人非使用價值利益」(individual non-use value benefits)，以及「集體利益」(collective benefits)，並針對各該類型之內涵、認定方式與審查重點加以分別說明。

(a) 個人使用價值利益

當永續協議直接改善事業所生產產品之消費者體驗時，無論係透過提升產品品質、增加產品種類，或降低產品價格，凡此源自產品使用本身所產生之利益，均可稱為「個人使用價值利益」¹³¹。然而，事業間透過永續協議就產品之提供達成共識，以促進永續發展之行為，往往會減少消費者可選擇之產品種類，因而在本質上仍具有一定之限制競爭效果，且其對消費者所造成之不利益，於多數情形下可能高於所帶來之個人使用價值利益，難以僅憑此類利益即加以抵銷。因此，指導原則亦明確指出，在「公平份額」之審查階段，永續協議通常仍有賴於其他

¹²⁷ Tüzemen, *supra* note 114, 290-292.

¹²⁸ *Id.*, at 290-292.

¹²⁹ 「公平份額」(fair share)係指，因限制競爭協議所產生之效率提升或其他正向效果，須使相關市場中的消費者，獲得足以抵銷其所承受之不利影響之利益，從而確保協議之利益未僅由事業獨占，而能合理轉嫁予消費者。參 EU Commission, *supra* note 119, paras 85-94.

¹³⁰ 相關之討論，請參閱 Colangelo, *supra* note 99, 112-114.

¹³¹ EU Commission, *supra* note 87, paras 571-572.

類型之利益加以補充與支撐¹³²，方足以補償消費者因此所承受之不利利益。

(b) 個人非使用價值利益

關於消費者得自永續協議所獲得之利益，除前述之「使用價值利益」外，亦包括「非使用價值利益」，此類利益並非源自產品使用本身，而係建立於消費者對永續發展價值的認同之上。據此，即便永續協議並未直接提升產品品質、降低產品價格，消費者仍可能基於對環境保護、世代正義等永續目標之支持¹³³，而願意支付較高之價格購買具備永續屬性之產品，或僅選擇符合該等標準之商品。在此情形下，消費者之購買行為本身，即得被視為其對永續發展所帶來之社會整體效益的重視，並將永續性納入產品之「品質要素」加以評價。據此，消費者透過此等消費選擇，對他人或整體社會產生正向之影響，而此等源自於消費行為，卻非直接體現在產品使用過程中的「間接利益」，即屬所謂之「非使用價值利益」，亦被稱作為「非市場利益」(non-market benefits)¹³⁴。

過往在討論消費者福利時，多係以理性消費者為前提，並認為其消費決策主要僅受產品價格、品質等可觀察之使用價值因素所影響，因此將此等不具使用價值之因素納入是否合適，不無疑問。對此，有研究指出，永續性議題對於消費者偏好與消費行為之影響日益顯著，甚至足以實質左右其購買決策，故將永續性所帶來之「非使用價值利益」納入利益衡量標準，實具有其正當性¹³⁵。惟，此類利益之核心特徵在於，其難以透過市場交易或價格機制加以完全反映，卻仍可能構成消費者福利評估中不可忽視之一環，從而引出一關鍵問題，即在競爭法框架下，究應如何選擇適切之衡量標準與分析方法，以使評估得以聚焦於可被合理驗證與比較之利益範圍¹³⁶。

有關「非使用價值利益」之衡量方式，指導原則亦採取消費者之「支付意願」作為主要計算方法¹³⁷，並將舉證責任課予參與永續協議之事業，而事業無須就相關市場中每一位消費者之支付意願進行個別評估，僅需就該協議對相關市場消費

¹³² *Id.*, at paras 573-574.

¹³³ *Id.*, at paras 575-577.

¹³⁴ Dolmans, *supra* note 74, 26-27.

¹³⁵ Aránguez-Díaz, *supra* note 60, 698-699.

¹³⁶ *Id.*, at 700.

¹³⁷ 有關消費者之「支付意願」偏好及其變化，有論者指出，由於較年輕世代之消費者對於具備永續性質之產品，通常展現出較高之支付意願，因此在進行相關評估時，宜依年齡結構對消費者群體加以區分，並分別進行分析。參 Roman Inderst, Stefan Thomas, *Prospective Welfare Analysis—Extending Willingness-To-Pay Assessment to Embrace Sustainability*, 18(3) J. COMPET. LAW ECON. 551, 558-559 (2022).

者整體所產生之影響加以證明即可¹³⁸。對此，亦有學者採取相同之見解，認為「支付意願」分析目前仍屬衡量非使用價值利益之相對可行且具操作性的方法¹³⁹；惟其同時指出，競爭法之核心功能仍在於維護市場當下之競爭秩序與消費者福利，與永續發展所強調之長期甚至是代際利益（*intergenerational benefits*）之間，仍存有一定之矛盾。因此，事業於就消費者之「支付意願」進行舉證時，不宜過度倚重過於長期或抽象之利益主張，以免其之論證過度欠缺具體性與可驗證性。

(c) 集體利益

由於個別消費者自永續協議中所能直接獲得之利益，往往不足以完全彌補該協議所造成之限制競爭損害，理論上固可透過採取「公民福利標準」（*citizen welfare standard*），將消費者無法直接享有之廣泛永續發展利益納入評價，以作為補償依據。然而，此一作法可能使永續協議之正向效果脫離消費者本身，而與 TFEU 第 101 條第 3 項所要求之「公平份額」理念相悖。有鑑於此，指導原則最終採取折衷方法¹⁴⁰，即以個別消費者福利分析為基礎，並輔以納入「集體消費者利益」之考量，以填補個人層次利益不足所產生之落差，從而在維護消費者導向之競爭法架構與承認永續發展公共價值之間取得平衡。

「集體利益」係指永續協議對相關市場中消費者所帶來之「市場外效益」¹⁴¹，其之評價重點並不在於消費者對特定產品的主觀偏好或使用價值，而在於協議對整體社會或環境所產生之正向影響。惟，為避免此類利益之認定過度溢脫競爭法之規範邊界，指導原則進一步提出「實質性重疊」（*substantially overlap*）作為衡量標準¹⁴²，亦即僅有在實際受益者與相關市場中受協議限制影響之消費者群體間具有實質重疊，或至少構成該受益群體之一部分時，該等集體利益始得納入公平份額之計算。藉由此種「重疊效應」（*overlapping effect*）之設計¹⁴³，不僅在一定程度上擴張永續協議得以納入競爭法評價之空間，並同時確保競爭法仍以消費者為核心，避免其在接納永續發展目標之際，偏離維護市場競爭秩序之基本執法方向。

¹³⁸ EU Commission, *supra* note 87, paras 578-581.

¹³⁹ Aránguez-Díaz, *supra* note 135, 704-705.

¹⁴⁰ Loozen, *supra* note 17, 87.

¹⁴¹ 「市場外利益」係與集體利益相對應之概念，相關之討論請參閱 John M. Yun, *Reevaluating Out-of-Market Efficiencies in Antitrust*, 54 ARIZ. ST. L.J. 1261, 1265-1266 (2022).

¹⁴² 指導原則中亦有針對此概念提出範例如：低污染燃料、永續棉花種植，並解釋何謂實質性重疊。參 EU Commission, *supra* note 87, paras 582-585；

¹⁴³ Tüzemen, *supra* note 114, 293-294.

指導原則將此等「正向外部性」(positive externalities)納入永續協議之直接利益加以評價¹⁴⁴，實已明顯有別於過往歐盟競爭法之執法經驗。此一途徑不僅使永續協議所產生之效益評估，從以往僅聚焦於相關消費者之經濟利益，進一步擴展至更廣泛之公民群體(citizens)¹⁴⁵，亦使競爭法下之效率分析不再侷限於價格、成本或產量等傳統經濟指標，而轉而納入對環境保護、資源永續利用等「環境利益」(environmental benefits)之考量；同時，透過設置一定之界限，以確保在回應永續發展政策需求之際，競爭法仍得維持其以消費者福利與市場競爭為核心之規範重心。

綜上所述，於檢驗永續協議所產生之集體利益時，參與事業原則上應就下列幾項要件加以說明¹⁴⁶。首先，事業須具體說明該協議所帶來之正向效益，並提出相應之實證資料或其他可驗證之證據加以佐證；其次，事業應明確界定該協議之「受益人」(beneficiaries)，並進一步證明相關市場中受限制影響之消費者，與該等受益人之間具有實質性重疊，或至少構成受益群體之一部分。最後，事業尚須證明相關市場中之消費者，因該永續協議所獲得之集體利益份額，連同其所取得之個人使用價值及非使用價值利益，整體上足以抵銷甚至超過該協議對消費者所造成之不利影響。

d. 無排除市場競爭

最後，即使事業間所作成之永續協議具有相當之正向影響，仍應確保相關市場中保有一定程度之競爭性。參與協議之事業，至少須於產品價格、品質、創新或其他競爭因素之一，仍維持實質且有效之競爭，始該當所謂之「無排除市場競爭」。倘若該協議之效果將導致相關市場中之競爭遭全面排除，即便其能帶來效率提升或永續效益，仍難以通過本要件之審查¹⁴⁷。至於協議僅造成市場競爭「短暫的」之減弱，指導原則則採取相對彈性之立場，認為若該限制僅屬實現永續發展目標過程中之必要過程，且隨時間推移得以恢復或促進市場競爭，原則上尚不當構成競爭遭消滅之情形¹⁴⁸。

¹⁴⁴ Aránguez-Díaz, *supra* note 135, 708.

¹⁴⁵ EU Commission, *supra* note 87, para 585.

¹⁴⁶ *Ibid*, para 587.

¹⁴⁷ *Ibid*, paras 592-595.

¹⁴⁸ *Ibid*, para 596.

(二)、 涉及永續因素之限制競爭協議

有關永續政策在水平合作協議中之適用，除如同前所述，得作為事業效率主張之正當化事由外，其亦可能反向成為協議之限制競爭標的。換言之，事業間不僅可能透過合作共同推動永續發展，亦可能反其道而行，藉由明確約定不就永續發展事項進行競爭，以維持既有之市場競爭結構，並排除因追求永續表現而可能產生之競爭壓力。由於事業於市場中之競爭，除體現在價格層面外，亦廣泛涉及各種「非價格競爭參數」，而「永續發展」即屬其中之一者¹⁴⁹，且逐漸成為影響事業競爭力之重要因素¹⁵⁰。因此，當事業作成一「抑制」彼此間就永續發展為競爭之協議時，其不僅得減輕相其之營運成本，亦得鞏固既有之市場地位。

1. 以抑制永續競爭為標的之協議

事業間所做成之以抑制永續競爭為標的之協議，得依照其對永續發展之影響性質，區分為「直接性」與「間接性」二者¹⁵¹，前者係指事業間明確約定不就產品之環保程度或永續表現進行競爭，例如：禁止將環境友善性或減碳表現作為產品之行銷訴求，從而直接排除永續因素作為競爭手段；後者則係非以明文方式排除永續因素，而是透過限制創新發展而產生抑制效果。由於「創新」(innovation)向來被視為競爭法影響永續發展的關鍵途徑之一，事業間若就關鍵技術、研發活動等，對於永續發展至關重要之要素加以限制，縱使協議內容未直接涉及環境標準或永續目標，仍可能因削弱永續技術之發展，除有損於永續發展外，亦將可能因此產生限制競爭效果¹⁵²。

由於「間接性」之協議，其係以「非價格因素」為核心，因此其所具有之限制競爭性質，影響層面相當廣泛，除可能削弱消費者在品質與創新面向之選擇空間外，亦可能進一步干擾既有公共政策目標之實現¹⁵³。因此，此類協議係為各國競爭主管機關高度關注之對象。

¹⁴⁹ Alexander Iken, Terézia Kianičková, Marion Bailly, Andrea Usai, Gabor Koltay, Stephan Simon, *Non-Price Competition: EU Merger Control Framework and Case Practice*, 1 Competition policy brief 1, 5-6 (2024).

¹⁵⁰ CMA, *Merger Assessment Guidelines*, 6-7 (2021); NOWAG, *supra* note 2, 89-90.

¹⁵¹ *Id.*, at 89-90.

¹⁵² *Id.*, at 94-95.

¹⁵³ Lianos, *supra* note 28, 193；此等因素亦為歐盟執委會在進行事業結合審查程序時所高度關注的重點之一。請參閱 *Dow/Dupont* (Case M.7932) Commission Decision of 27 March 2017。

2. 執法案例分析

歐盟執委會於 2021 年時，就汽車製造商間所達成之一項以抑制永續競爭為標的之協議，經調查後認定其該當限制競爭協議，並據此作成裁罰決定，此即著名之「汽車廢氣排放案」(Car Emissions Case)¹⁵⁴。本案中，多家主要汽車製造商所組成之「五巨頭」(circle of five)¹⁵⁵，彼此間就柴油車輛廢氣處理技術之開發與應用達成協議，並約定不就超越既有法定排放標準之清潔技術上為競爭，藉此避免於環保性能層面進行創新競逐¹⁵⁶。此等行為雖未直接涉及價格限制，亦未明文排除環境標準，然其效果在於減緩更高環保效能技術之研發與普及，已足以構成 TFEU 第 101 條第 1 項所稱對「技術發展」(technical development)之限制。

雖歐盟執委會於本案裁決理由中，並未明確援引「永續發展」作為判斷基準，然自其後續所發布之相關新聞稿內容可知¹⁵⁷，事業間透過抑制技術創新之方式，將對環境保護與永續發展目標之實現產生負面影響。因此，此類限制創新競爭之協議，不僅破壞市場中基於品質與技術進步之競爭秩序，亦與歐盟所追求之永續發展政策方向相互牴觸，可見該等限制創新行為與汽車廢氣排放控制技術間，具有高度之實質關聯性，其影響亦不僅止於市場競爭層面，並進一步連帶地對永續發展目標之實現產生間接影響。

由於與永續發展相關之環境利益，在本案中僅屬隨附於限制競爭行為之外溢效果 (spillover effect)¹⁵⁸，因此應特別留意之處在於，縱然該協議對永續發展確實造成一定程度之負面影響，致使多家汽車製造商遭歐盟執委會裁罰，其法律上之直接原因仍在於該協議構成限制「創新」之行為，而非因其違背永續發展目標本身。換言之，歐盟執委會之違法評價係立基於競爭法上對技術發展與創新競爭之保障，而非單純以環境政策作為裁罰依據。然而，該等環境利益之因素，在歐盟執委會之調查與論述過程中，所產生之實質影響力仍不可忽視，並進一步形塑競爭法與永續發展政策之交錯適用關係，顯示兩者已非截然分離之規範領域。

¹⁵⁴ *Car Emissions* (Case AT.40178) Commission Decision of 8 July 2021.

¹⁵⁵ 汽車製造商五巨頭分別為：「戴姆勒」(DAIMLER)、「寶馬」(BMW)，以及福斯集團其之下「福斯」(Volkswagen)、「奧迪」(Audi)與「保時捷」(Porsche)。

¹⁵⁶ *Car Emissions*, paras 125-128.

¹⁵⁷ EU Commission, *Statement by Executive Vice-President Vestager on the Commission decision to fine car manufacturers €875 million for restricting competition in emission cleaning for new diesel passenger cars*, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_3583 (last visited: 2026/1/13).

¹⁵⁸ NOWAG, *supra* note 2, 95-98.

（三）、指導原則之法律性質與影響

歐盟競爭法之執法目前係採取「去中心化」(decentralised)模式¹⁵⁹，即原則上係由各成員國競爭主管機關(National Competition Authorities, NCAs)負責處理其境內案件，並得直接援引歐盟競爭法作為執法依據¹⁶⁰，僅於案件影響重大或具有高度跨國性時，始由歐盟執委會進行集中調查。此種制度設計，雖強化成員國之執法自主性，然亦可能導致歐盟競爭法適用上之分歧風險。為確保規範適用之一致性，以及單一市場之完整性，歐盟執委會遂制定相關指導原則，提供各成員國競爭主管機關在解釋與適用歐盟競爭法時，作為參考基準¹⁶¹。

由於歐盟執委會所提出之相關指導原則，其本質上僅係屬行政指導，而依照歐盟法院(Court of Justice of the European Union, CJEU)先前所作成之判決，其原則上僅對執委會本身具有自我拘束效力，故不當然對成員國產生法律上之直接拘束力¹⁶²。然而，在歐盟競爭法具有跨國適用之制度架構下，成員國競爭主管機關在適用歐盟競爭法時，仍須顧及整體法秩序之一致性與協調性。因此，即使各國理論上得依其國內法秩序與經濟發展目標，採取不同之執法取向¹⁶³，然實務上仍多傾向遵循歐盟執委會所提出之指導原則，僅於執法強度或細節安排上展現差異¹⁶⁴。由此可見，該等指導原則雖不具形式拘束力，卻透過制度運作與市場整合需求，而對各成員國之執法實務產生實質之規範引導效果。

據此，當參與永續協議之事業分布於多個成員國時，其對競爭所生之影響可能跨越國界，並及於歐盟單一市場之整體運作。在此情況下，歐盟執委會就永續協議於競爭法下之評價方式與適用途徑，所提出之指導原則，將成為各成員國判

¹⁵⁹ JURGITA MALINAUSKAITE, HARMONISATION OF EU COMPETITION LAW ENFORCEMENT 104-105 (2019); Giorgio Monti, *Shaping the EU's competition law and policy: Space for multiple actors?*, in THE EVOLVING GOVERNANCE OF EU COMPETITION LAW IN A TIME OF DISRUPTIONS: A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE 133, 139-143 (Mariolina Eliantonio, Carlo Colombo & Kathryn Wright eds., 2024).

¹⁶⁰ Rubén Perea Molleda, *The Ecn+ Directive and the Next Steps for Independence in Competition Law Enforcement*, 12(3) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 167, 168 (2021).

¹⁶¹ Bogdan M. Chiritoiu, *Convergence Within the European Competition Network: Legislative Harmonization and Enforcement Priorities*, in THE CONSISTENT APPLICATION OF EU COMPETITION LAW 3, 18 (Almășan, A., Whelan, P. eds, 2017).

¹⁶² *Expedia Inc. v Autorité de la concurrence and Others*, C-226/11, EU:C:2012:795, para 29.

¹⁶³ Or Brook & Katalin J. Cseres, *Member States' Interest in the Enforcement of EU Competition Law*, in BETWEEN COMPLIANCE AND PARTICULARISM 147, 160 (Varju, M. ed., 2019); Bogdan M. Chiritoiu, *supra* note 161, 18-19.

¹⁶⁴ 荷蘭競爭主管機關消費者暨市場監管局，作為將永續發展理念引入競爭法執法之先驅，其相關政策取向雖大致上與歐盟執委會相符，僅在部分執法手段與具體內容上，展現出部分差異。詳細討論請參閱本文參、二荷蘭小節以下。

斷該協議合法性之重要參照基準，並對其競爭主管機關之執法判斷產生實質影響，進而促成歐盟層級與國家層級間競爭政策之趨同。

二、 荷蘭—永續協議之規範與監管

荷蘭作為致力於推動永續發展的國家之一，其競爭主管機關消費者暨市場監管局（Netherlands Authority for Consumers and Markets, ACM）亦將執法重點聚焦於永續發展在競爭法中的實踐。早於 2014 年，ACM 即發布有關永續發展與競爭法適用關係之政策文件，嘗試釐清二者間之衝突關係與協調途徑。該文件中明確指出，不應將競爭法之執法目標侷限於價格面向所體現之狹義消費者福利，而應採取較為廣義之詮釋方式，將創新促進與產品永續特質等因素，納入整體競爭效果之評價範圍¹⁶⁵。據此，其認為永續目標並非當然排除於競爭法之外，而係得透過不同面向將其納為考量因素之一。基於此等立場，ACM 進一步推動與「永續協議」相關之競爭政策發展，並將事業間為實現永續目標所締結之合作協議，列為核心討論議題¹⁶⁶。

在 2015 年「明日之雞」（Chicken of Tomorrow）案件中，ACM 即嘗試就永續因素作為水平合作協議例外豁免事由之可能性提出具體見解，而其亦為其永續競爭政策實踐之早期代表性案例。本案係由家禽飼養業者、肉品加工業者，以及零售通路業者，就雞隻飼養方式達成一項永續合作協議，旨在提升動物福祉，並回應食用雞肉於生產過程中所涉及之食品安全與環境疑慮¹⁶⁷。然而，該協議雖能夠帶來一定之永續效益，卻同時導致雞肉價格上升與消費選擇減少，並未符合消費者應獲得「公平份額」之要求¹⁶⁸，並將產生顯著之限制競爭效果。在此等效果權衡之下，ACM 最終認定該協議所造成之限制競爭影響，已逾越其所帶來之永續效益，因而未予以豁免¹⁶⁹。

透過本案，ACM 就後續「永續協議」之執法確立一項重要立場，即為縱使協議得以促進永續發展，惟若其對市場競爭造成顯著不利影響，仍難以正當化其限制競爭之效果¹⁷⁰；換言之，永續效益尚不足以凌駕於競爭法以維護市場競爭秩

¹⁶⁵ ACM, Vision Document Competition & Sustainability, 7 (2014).

¹⁶⁶ *Id.*, at 9-14.

¹⁶⁷ ACM, ACM's analysis of the sustainability arrangements concerning the 'Chicken of Tomorrow' (ACM/DM/2014/206028), 2-3 (2015).

¹⁶⁸ Herman Lelieveldt, *Out of tune or well tempered? How competition agencies direct the orchestrating state*, 14(3) REGUL. GOV. 465, 473 (2020).

¹⁶⁹ ACM, *supra* note 167, 4.

¹⁷⁰ Jacqueline M Bos, Henk van den Belt, Peter H Feindt, *Animal welfare, consumer welfare, and*

序為核心之基本原則。

透過此等執法經驗之累積，以及對政策執行之反思，為 ACM 後續制度發展奠定厚實基礎，逐步建構其於永續競爭政策領域之執法架構，且早於歐盟執委會在就該議題表明其執法取向前，即率先提出「永續協議指導原則草案」（下稱草案）¹⁷¹，成為最早就此議題建構系統性規範的成員國之一。其後，歐盟執委會在修訂「水平合作協議指導原則」中之「永續協議」專章時，相關內容在一定程度上即參考並吸收 ACM 既有之政策思路，對歐盟執委會之執法政策產生相當之影響。

此外，ACM 亦針對事業在進行商業行銷、廣告時，該如何避免行為涉及不實或誤導性之永續聲明，發布「關於永續性聲明之指導原則」（Guidelines regarding Sustainability Claims）¹⁷²，旨在協助杜絕事業透過此等途徑從事「漂綠」（greenwashing）行為¹⁷³，以建立健全之市場環境，使消費者得以基於正確資訊作出消費決策。

由此可見，相較於多數成員國競爭主管機關，多係依循歐盟執委會所揭示之政策方向調整其執法制策，ACM 在歐盟永續競爭政策之發展過程中，展現出較為積極之制度倡議角色，不僅在其所提出草案中，針對永續協議提出一系列具有前瞻性之見解，更在實務層面上率先推動相關政策之具體化¹⁷⁴。爾後，在歐盟執委會於「水平合作協議指導原則」中增訂「永續協議」專章後，正式確立相關執法立場後，ACM 為維持歐盟競爭法適用之一致性與制度協調性，遂撤回先前所提出之相關草案，並改以歐盟執委會所建構之分析架構，發布「永續協議監管政策規則」（Policy Rule ACM's Oversight on Sustainability Agreements，下稱政策規則）作為其執法依據¹⁷⁵。然而，即使在此一制度調整之下，ACM 仍於其裁量空間內，對於永續協議之部分評價方法與執法手段，延續原先較為開放之審查立場¹⁷⁶，從而在遵循歐盟整體規範架構之同時，亦呈現出部分之執法差異。

competition law: The Dutch debate on the Chicken of Tomorrow, 8(1) ANIM FRONT 20, 22-23 (2018).

¹⁷¹ ACM, Second draft version: Guidelines on Sustainability Agreements – Opportunities within competition law (2021).

¹⁷² ACM, Guidelines regarding Sustainability Claims, 2-4 (2023).

¹⁷³ Malinauskaite, *supra* note 15, 343-344.

¹⁷⁴ ACM 在累積豐富之執法經驗後，亦以此為基礎，針對他成員國競爭主管機關所提出之永續競爭文件提供建議。參 ACM, Open consultation on BMA draft guidance on sustainability agreements Response from The Netherlands Authority for Consumers and Markets, 2 (2025).

¹⁷⁵ ACM, Policy rule ACM's oversight on sustainability agreements, 4 (2023).

¹⁷⁶ Pauline Kuipers, Tialda Beetsma & Joost van Roosmalen, *Sustainability and Competition: From Hot Topic to Business As Usual?*, available at: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition->

綜上所述，在 ACM 採取相對彈性之執法政策背景下，其與歐盟指導原則於規範設計上究有何差異，且其實際執法效果，以及其對市場競爭秩序所產生之影響，是否與歐盟執委會之執法成效有所不同，均有待進一步加以檢視與分析。

（一）、永續協議之適用範圍與執法取向

由於荷蘭最高法院於 2019 年裁定，荷蘭政府負有減少國家整體碳排放之法律義務，而同年所制定之荷蘭氣候法（The Dutch Climate Law）亦明定，荷蘭應於 2050 年達成溫室氣體淨零排放之目標¹⁷⁷。在此背景之下，如何將永續發展納入行政機關之執法考量，遂成為各主管機關在履行其職權時所須重視之議題。

政策規則首先指出，由於產品之永續性特質對於消費者而言，係屬產品品質的重要面向之一，因此在事業追求永續發展之過程中，不僅可能促使生產流程與技術之創新，亦可能提升市場競爭之程度。由此可見，永續發展與競爭法之間在多數情況下皆係呈現相輔相成之關係¹⁷⁸，並非必然處於對立狀態，從而將永續發展因素納入競爭法分析，具有一定之正當性。

事業在追求永續發展之過程中，往往透過合作之方式，以分攤或降低相關成本，惟該等為達成永續目標而締結之永續協議，是否可能產生限制競爭之效果，進而具有違反競爭法之虞，即成為事業在推動永續發展時，所面臨之重要法律疑慮。據此，政策規則乃將「永續協議」之競爭法評價作為規範重點，並透過提出具體之分析架構與執法指引，期望為事業提供較為明確之行為界線，以避免競爭法之適用反而成為推動永續發展之阻礙。

ACM 明確指出，其對於永續協議之執法，原則上將依循歐盟「水平合作協議指導原則」之規範架構¹⁷⁹，例如：在判斷相關協議是否構成限制競爭協議時，ACM 仍係援引歐盟指導原則所建立之判斷標準，作為審查依據¹⁸⁰。然而，在「永續協議」之適用範圍上，ACM 則延續其過往之執法立場，採取較為廣泛之理解，認為凡係以實現永續發展目標為目的之協議，無論涉及氣候變遷、勞工與人權保障，抑或動物福利等議題，原則上皆得被納入永續協議之範疇¹⁸¹。此外，不同於

blog/sustainability-and-competition-from-hot-topic-to-business-as-usual/ (last visited: 2026/3/4).

¹⁷⁷ Article 2 of The Dutch Climate Law.

¹⁷⁸ ACM, *supra* note 175, 3.

¹⁷⁹ ACM, *supra* note 175, 4.

¹⁸⁰ *Id.*, at 5-6.

¹⁸¹ Malinauskaitė, *supra* note 15, 343.

歐盟指導原則將適用對象限於「水平合作協議」，ACM 認為，無論係具有競爭關係之事業所作成之水平合作，抑或位於不同產銷階段事業間所締結之垂直合作，皆可能基於推動永續發展之需求而具有存在必要性。因此，其政策規則中對於永續協議之討論，並未侷限於水平協議，而係同時涵蓋水平與垂直二種合作類型¹⁸²。

在永續協議之效益評估上，ACM 同樣採取相對寬泛之認定標準，而此等執法態度，亦可自其先前所提出之草案內容中獲得印證。ACM 認為，協議所產生之永續效益，並不以透過量化方式呈現為必要，亦得以定性（*qualitative*）方式加以說明¹⁸³；同時，其亦將「公共利益」認定係屬永續效益之一環，擴張永續效益之範圍。據此，無論係在永續效益之認定方式，抑或其評價範疇上，ACM 皆採取較具彈性之立場，從而擴張事業間永續協議之可行空間。

再者，若事業係依循 ACM 所提出之指導原則而作成永續協議，即便後續遭認定可能具有競爭限制風險，ACM 原則上亦將優先透過協商或介入調整等方式處理，而非直接予以裁罰。相同地，對於先前曾取得 ACM「不採取行動函」（*no-action letter*）或「非正式指導意見」之永續協議，縱使其後被認定可能產生競爭疑慮，亦有前述彈性處理方式之適用¹⁸⁴。然而，即有論者指出，若競爭主管機關採取如此「寬容」之執法途徑，即有必要同步強化對濫用此等制度安排之事業的查處與裁罰¹⁸⁵，以避免主管機關之善意與執法寬容遭到不當利用。

綜上所述，ACM 雖於政策規則中表明，其執法架構原則上係建立於歐盟競爭法體系之上，惟其同時亦強調，自身於執法上仍享有相當程度之裁量空間，得自行決定是否以及如何調查潛在違法行為，並視具體情況採取適當之處置措施。此等執法取向，實際上反映出 ACM 於永續協議議題上，相較於歐盟執委會，採取較具彈性與開放性之執法態度。然而，若相關協議具有「跨境效力」（*cross-border effect*），則 ACM 之執法仍須回歸歐盟競爭法體系下進行審查¹⁸⁶，且歐盟執委會亦得視情形決定是否介入相關案件之執法與監管¹⁸⁷。

¹⁸² ACM, *supra* note 175, 5-6.

¹⁸³ ACM, *supra* note 171, 13.

¹⁸⁴ *Id.*, at 22.

¹⁸⁵ Giorgio Monti, *Implementing a sustainability agenda in competition law and policy*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 249, 254 (Julian Nowag ed., 2024).

¹⁸⁶ Mariska Van De Sanden & Wolf Sauter, *Greening Antitrust: The Dutch and EU Assessment of Sustainability Agreements*, 37(2) ANTITRUST 32, 32 (2023).

¹⁸⁷ *Id.*, at 37.

(二)、法規遵循協議

1. 定義與規範內容

針對歐盟指導原則中所提及之「確保事業彼此遵守國際協定或既有永續標準之協議」，政策規則中亦以此為基礎，近而提出適用範圍更為廣泛之「法規遵循協議」(Compliance Agreements)¹⁸⁸。不同於歐盟將其範圍限於遵守具有「國際性」之規範¹⁸⁹，ACM 認為若協議係遵循「荷蘭本國」或「歐盟」所制定的具拘束力之永續法規而作成者¹⁹⁰，原則上即應屬競爭法所容許之範圍，而不致成為 ACM 執法調查之對象。

由此可見，相較於歐盟較為審慎之執法取向，ACM 更為重視事業對永續性規範之實質遵守與有效落實¹⁹¹。據此，當事業間所作成之協議係為確保遵循與永續相關之法規範時，其即具有相當程度之正當性，而不應再以競爭法加以取締。此一作法顯示，ACM 對於永續協議在競爭法上之評價，採取相較於歐盟指導原則更為寬鬆之立場。

2. 執法案例分析

(1) 廢棄物回收永續協議

荷蘭廢棄物相關法規與政策具有相關規範，對於符合特定條件之廢棄物回收業者，要求其應就特定類別之廢棄物，負有進行分類處理之法定義務。為有效落實此一義務，數家商業廢棄物回收業者遂達成協議，約定於其與交易相對人締結服務契約時，至少應將所提供之回收服務區分為二類以上¹⁹²，例如：回收服務不應統一概括為「生活垃圾」，而至少應區分為「生活垃圾」與「廚餘垃圾」等類別。由於該協議攸關於對服務提供方式所為之限制，因此荷蘭廢棄物管理協會

¹⁸⁸ Helen Gornall, Valentine Szita Marshall & Shubhanyu Singh Aujla, *Sustainability Collaborations: The Dutch Policy Rule in Action*, in PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL ANTITRUST: SUSTAINABILITY AND ANTITRUST 213, 217 (Leonardo Rocha e Silva & Miguel del Pino eds., 2025).

¹⁸⁹ Simon Holmes, *Sustainability and competition policy in Europe: recent developments*, 14(7) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 448, 451 (2023).

¹⁹⁰ ACM, *supra* note 175, 6.

¹⁹¹ Gornall et al., *supra* note 188, 217.

¹⁹² ACM, *Informal assessment of sustainability initiative regarding the recycling of commercial waste* (ACM/UIT/605715), 2-3 (2023).

(Dutch Waste Management Association, DWMA) 遂請求 ACM 就該等合作協議提出非正式意見，以釐清其是否涉及競爭法上之疑義。

ACM 對此認為，廢棄物回收業者之相關義務係源自具有法律拘束力之規範，而透過該協議，得使原本因缺乏一致之執行方式而未能妥善履行該義務之業者，更有效地落實相關規範。此外，該協議之目的僅係要求回收業者履行既有之法定義務，且其參與係屬自願性質，非該協會會員亦得加入；同時，參與者仍得就廢棄物之具體分類方式自行決定，顯示該協議之適用範圍已受到相當程度之限制¹⁹³。

雖該協議可能在一定程度上產生限制競爭效果，然其影響相對有限，且參與者與第三方之間，以及參與者彼此之間，在價格、品質與服務等方面，依然維持充分的競爭關係¹⁹⁴。此外，縱使該倡議可能使產品製造商承擔較高之廢棄物回收責任，進而提高其生產成本，惟自源頭進行廢棄物分類，不僅有助於防止資源浪費、降低資源需求與焚燒廢棄物之數量，亦能促進廢棄物之循環利用，從而對永續發展產生正面效益。據此，ACM 認為該協議原則上，並不會構成競爭法上之疑慮。

(2) 永續報告書標準制定合作

隨著永續發展理念逐漸滲透於各個層面，事業亦逐步承擔促進永續發展之責任，並需就其在環境保護、氣候變遷及人權保障等面向之作為，對外揭露相關資訊並提出報告，此即所謂之「永續報告書」(Sustainability Report)。為強化事業永續資訊揭露之透明度，歐盟制定企業永續報告指令(Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD)規範符合特定條件之事業應定期提出永續報告書¹⁹⁵，並且當中所應揭露之內容與資訊作出相關要求，而該指令除適用於一般產業外，亦適用於金融產業。然而，由於各銀行在永續報告書中所採用之指標與衡量方式並不一致，致使相關資訊之可比較性有所不足¹⁹⁶，為解決此問題，荷蘭銀行協會(Dutch Banking Association, NVB)遂與多家銀行合作建立一數位平臺，旨在就

¹⁹³ *Id.*, at 2-3.

¹⁹⁴ *Id.*, at 3.

¹⁹⁵ Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (Text with EEA relevance).

¹⁹⁶ Gornall et al., *supra* note 188, 224.

永續報告書之內容制定共同標準，以提供更具客觀性之指標。

由於此行為涉及荷蘭各銀行業者之間的合作，構成事業間之協議，並且具有「跨境效力」¹⁹⁷，而同時涉及荷蘭與歐盟競爭法之適用，因此荷蘭銀行協會遂向ACM 請求提供非正式指導意見。對此，ACM 首先就投資者之角度觀之，並認為制定相關標準將有助其作成投資決策時，更有效地比較各銀行之永續績效。其次，ACM 亦就該合作機制對銀行產業競爭之影響進行分析，並指出該機制係採開放性方式運作，原則上並未形成市場參進障礙，且參與事業間亦不會交換可能影響市場競爭秩序之敏感資訊。

此外，ACM 亦特別強調，相關標準僅限於具客觀可驗證性之「量化標準」，例如：投資組合之碳排放量、綠色投資金額比例等，其性質上係針對既有事實之揭露與計算；而未涉及投資目標企業永續表現之評價，抑或是「綠色企業」之認定等，具有價值判斷性質之「質性標準」，故原則上尚不致產生減損市場競爭秩序之效果¹⁹⁸。

綜上所述，ACM 認為該合作不僅未產生顯著之限制競爭風險，反而有助於提升銀行業永續報告書中永續績效之可比較性與一致性，因此認定該合作原則上不致構成競爭法上之疑慮¹⁹⁹。本案之「永續報告書標準制定合作」，相較於前述廢棄物回收永續協議雖未直接涉及法定義務之履行，然透過建立永續報告書之共同標準，仍得間接促進事業永續報告指令之落實，從而構成法規遵循協議之一種具體實踐型態。

（三）、 環境損害協議

1. 定義與規範內容

ACM 在政策規則中，特別指出「環境損害協議」（environmental-damage agreements）之重要性，並與其他永續協議進行區分，單獨就其性質與適用進行說明²⁰⁰。「環境損害協議」係指事業間為防止或預防環境損害，如：減少二氧化

¹⁹⁷ ACM, Informal guidance regarding collaboration on ESG data (ACM/UIT/622168), 3 (2024).

¹⁹⁸ *Id.*, at 3-4.

¹⁹⁹ *Id.*, at 4.

²⁰⁰ Virginia Pavel, *The rise of sustainability in anticompetitive agreements – can competition law be a climate ally? Should it be?*, 26(2) ERA FORUM 161, 171-172 (2025).

之排放等，而作成之協議²⁰¹；當中所稱之「環境損害」，則係指產品於其生產、運輸及消費過程中所造成之負面外部性，包括有害物質或溫室氣體之排放，以及原物料浪費等情形。在依循歐盟指導原則之架構下，得將「環境損害協議」歸類為「得依 TFEU 第 101 條第 3 項獲得豁免之永續協議」，因此 ACM 仍係依循歐盟指導原則所提出之四項要件進行審查²⁰²。

然而，由於此類協議往往可為整體社會帶來顯著之正面效益，且其受益對象不僅限於相關產品之消費者，更可能擴及其他社會大眾，因此 ACM 在評估「消費者利益轉嫁」要件時，採取相對寬鬆之認定標準。具體而言，ACM 以「污染者付費原則」(Polluter Pays Principle) 為基礎²⁰³，進一步認為當產品消費者已獲得「可觀且客觀之一部分利益」(an appreciable and objective part of the advantages)，即便未獲得完全補償，仍可認為已符合「消費者利益轉嫁」要件²⁰⁴，至於未直接回饋予消費者之其餘利益，則可視為已轉化為公共利益²⁰⁵。

由此可見，ACM 對於「環境損害協議」之評價方式，與歐盟執委會之立場明顯有所不同，其並未將受影響消費者與受益消費者之「實質性重疊」視為必要條件²⁰⁶，而對於消費者利益轉嫁所採取之較寬鬆認定標準，亦顯示其在永續協議之競爭法適用上，採取更為開放之態度。

2. 執法案例分析

(1) 二氧化碳排放減少協議

電力與天然氣系統之管線在建設與運作過程中，皆會產生一定程度之二氧化碳排放，而配電系統營運商 (Distribution System Operators, DSO) 基於事業永續責任之考量，開始採取相關措施，以減少過程中之溫室氣體排放，並推動低碳化

²⁰¹ ACM, *supra* note 175, 6-7.

²⁰² 即前述所提及之「效率提升」、「不可或缺性」、「消費者利益轉嫁」，以及「無排除市場競爭」。

²⁰³ ACM, *supra* note 175, 6-7；由於環境污染並非僅源自生產端，而係由市場供需互動所共同形塑，消費者之消費行為亦在結構上促成污染成本之發生，因而可被理解為污染成本的「共同參與者」，而非僅係承受價格影響之第三人。消費者在享受消費行為所帶來之效用時，相關環境成本往往因外部性之存在，而未被充分反映於市場價格之中，使其得以低於反映完整社會成本之價格購買產品。據此，當永續協議促使原本被外部化之環境成本逐步內部化，並反映於價格機制時，即難以要求消費者必然獲得完全之價格補償，且此一結果亦不當然構成競爭法上不可接受之消費者損害。參 Dolmans, *supra* note 134, 33-35.

²⁰⁴ ACM, Legal Memo What is a fair share for consumers in art 101(3) TFEU?, 4 (2021).

²⁰⁵ Schinkel & Treuren, *supra* note 68, 70-72.

²⁰⁶ Gornall et al., *supra* note 188, 219.

之營運模式。透過將二氧化碳排放納入內部成本，得以促使配電系統營運商更加重視碳排放所帶來之影響並採取相應之調整，因此部分配電系統營運商達成協議，在其採購與投資決策中納入二氧化碳價格，並將其統一訂為每噸 50 歐元，且依評估結果進行年度調整。該協議雖獲得荷蘭電力與天然氣系統營運商之行業協會 Netbeheer Nederland 之支持，但由於其涉及多家營運商共同設定二氧化碳之價格，可能被認為涉及限制競爭協議之疑慮。據此，參與協議之營運商即推派一代表，向 ACM 請求就該協議進行評估並提供相關意見。

首先，有關配電系統營運商之間的競爭關係，ACM 指出由於荷蘭各地區皆僅具有一位配電系統營運商，雖彼此間的市場範圍實質上不具有重疊性，而非為直接競爭關係，但由於荷蘭政府對於該產業所採取之「標竿競爭」(yardstick competition) 監管方式²⁰⁷，致使彼此間仍然具有「間接競爭關係」。因此，配電系統營運商間所作成之協議，原則上仍應加給檢視是否有該當限制競爭協議之必要²⁰⁸。因此，ACM 接續就該協議之「成本與效益」、「必要性」，以及「對市場競爭秩序之影響」進行討論。

有關該協議之「成本與效益」(costs and benefits) 分析而言，由於消費者群體與受益群體之間具有顯著重疊，故 ACM 將審查重點聚焦於該協議所產生之效益，是否足以抵銷其所產生之成本²⁰⁹。首先，ACM 指出該協議採用荷蘭經濟政策分析局 (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) 與荷蘭環境評估署 (PBL Netherlands Environmental Assessment Agency) 所提出之「影子價格」(shadow price)²¹⁰，作為調整二氧化碳價格之參照，足以作為該協議效益之計算方式。若系統營運商將其計算之價格設定為等於或低於該影子價格，即可使該協議所產生之收益足以抵銷其成本，雖然此種方法僅能提供估算之價值，尚無法得出精確之實際數額，但仍足以證明該協議能使相關市場之消費者，獲得可觀且具

²⁰⁷ 「標竿競爭」係一種監管機制，其透過比較受監管事業與同一產業中其他事業之績效表現，作為獎勵與評價之基準，當受監管事業之效率高於其他事業時，亦得以獲得較高之利潤。此種機制主要適用於市場競爭不足或不存在之情形，透過委託人（通常為監管機關）依據各受監管事業之績效，給予相對應之報酬，進而使受監管事業之間產生「間接競爭」關係，從而促進產業內之效率與競爭。參 CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Working Paper No.133 Yardstick competition Theory, design, and practice, 15-16 (2000).

²⁰⁸ ACM, No action letter for Agreement among distribution system operators regarding CO2 valuation (ACM/UITNZP/001356), 4 (2022).

²⁰⁹ *Id.*, at 5.

²¹⁰ 「影子價格」係指為達成特定氣候目標所對應之二氧化碳價格，其數值取決於所設定之全球氣溫升幅上限，例如：若政策目標係將全球氣溫升幅控制在不超過攝氏 4 度之範圍內，政府在評估減碳政策時，將會考量其他相較之下成本較低之替代方案。因此，當「影子價格」愈高時，即代表政府所設定之目標愈為嚴格，亦顯示其對氣候變遷相關之政策，採取更為積極之態度。參 Van De Sanden & Sauter, *supra* note 186, 35-37.

客觀性之利益份額²¹¹。

再者，就該協議是否具備「必要性」而言，ACM 認為若各事業彼此未就價格達成協議，則可能為獲得監管機關所提供之報酬，而相互競爭降低成本，致使個別事業在永續投資上處於競爭劣勢²¹²。因此，該協議對於促進系統營運商進行永續發展之相關投資，具有相當之必要性。至於「對市場競爭秩序之影響」部分，ACM 指出該協議之目的並非限制市場競爭，且考量協議中所約定之二氧化碳價格為每噸 50 歐元，與原先採用之價格間並無過大差距，因而對市場整體競爭不致造成顯著損害。此外，參與之系統營運商在其他重要競爭參數上仍具有相當之競爭空間²¹³，故不致對市場競爭產生過度影響。

ACM 亦就該協議對歐盟其他成員國之影響進行分析，即針對其之「跨境效力」進行分析，並認為由於參與之系統營運商皆位於荷蘭，因此該協議對其他成員國之市場影響相當有限²¹⁴。綜上所述，經 ACM 評估後認為，該協議得適用競爭法上之豁免條款，並不該當競爭法所禁止之限制競爭協議。

(2) 碳捕捉封存合作協議

在荷蘭政府所推動之天然氣政策下，其旨在建設一條連接廢棄天然氣田之高容量幹線，並開展相關基礎設施與能源轉型計畫。在此政策背景下，道達爾能源公司（TotalEnergies, TTE）與殼牌（Shell）計畫大規模將二氧化碳儲存位於北海廢棄之天然氣田中，並為荷蘭事業提供碳捕捉與封存（Carbon Capture and Storage, CCS）服務²¹⁵。由於該計畫不僅涉及高容量天然氣運輸管線之建置，亦包含氣態與低溫二氧化碳之運輸與儲存等整合性技術之創新發展，因而需投入大量之開發資金，而為促使該項目得以啟動，道達爾能源公司與殼牌遂達成一項協議，約定聯合銷售碳捕獲與封存服務，並且就該服務進行定價，以避免個別事業承擔過高

²¹¹ ACM, *supra* note 208, 5.

²¹² Van De Sanden & Sauter, *supra* note 186, 35.

²¹³ ACM, *supra* note 208, 7-8.

²¹⁴ *Id.*, at 8.

²¹⁵ 「碳捕獲與封存」係捕捉事業活動所產生之氣體，透過碳捕捉技術分離出其中的二氧化碳並加以捕獲，再將捕獲的二氧化碳由氣態轉換成液態，並藉由管線、陸運或海運等方式運送至碳儲存的場址封存。詳細討論，請參閱林韋翰、趙家緯，如何把二氧化碳「抓」起來？對抗氣候變遷的祕密武器，網址：<https://tcan2050.org.tw/%E5%A6%82%E4%BD%95%E6%8A%8A%E4%BA%8C%E6%B0%A7%E5%8C%96%E7%A2%B3%E3%80%8C%E6%8A%93%E3%80%8D%E8%B5%B7%E4%BE%86%EF%BC%9F%E5%B0%8D%E6%8A%97%E6%B0%A3%E5%80%99%E8%AE%8A%E9%81%B7%E7%9A%84%E7%A5%95%E5%AF%86/>（最後瀏覽日：2026 年 3 月 11 日）。

之成本負擔，並降低開發過程中之投資風險。

由於二者於碳捕捉與封存服務市場中具有潛在競爭關係²¹⁶，且該合作可能對價格、品質及創新造成負面影響，因此其向 ACM 請求就該協議進行競爭法評估，並提供相關指導意見。ACM 首先指出，就本案而言，相關服務應構成一項全新之相關市場，即「廢棄天然氣田之二氧化碳儲存市場」。再者，有鑒於該市場未來可能擴展至歐盟各成員國，而具有潛在之「跨境效力」，因此 ACM 決定依據歐盟及荷蘭競爭法對本案進行審查。至於在市場範圍之界定上，其則認為基於現行國際公約及相關政策限制，現階段仍應以荷蘭國內市場作為主要之地理市場範圍²¹⁷。

接續，ACM 就該協議是否具有適用歐盟集體豁免規則（Block Exemption Regulation, BER）之可能性進行審查。由於該規則要求，若事業欲適用該規則所提供之豁免，其市場占有率原則上不得超過 20%，經 ACM 計算截至 2027 年，道達爾能源公司與殼牌於該市場之市占率預計將達 20.4%。儘管該比例僅略高於規則所設定之門檻，然鑑於碳捕捉與封存服務市場仍處於發展初期，市場結構及市占率具有高度不確定性，故 ACM 最終決定不依該規則進行審查，而係改就該協議是否符合荷蘭及歐盟競爭法下，有關水平合作協議之豁免適用要件加以評估²¹⁸。

ACM 認為該協議不僅得以避免道達爾能源公司與殼牌，重複建置相關基礎設施，亦將為其他碳捕捉與封存服務之潛在市場參與者帶來重大利益²¹⁹。蓋第三方業者得以直接連接既有設施，從而降低進入市場之障礙，並提升其進入該市場與道達爾能源公司與殼牌競爭之可能性。此外，該合作亦將引入一項新的二氧化碳減排技術，為排放者提供一種新的替代性減排方案，從而有助於實現具有法律約束力之氣候目標。因此，ACM 該協議符合豁免規範中之「促進效率提升」要件。

有關「消費者公平份額」要件之分析，ACM 指出該協議在為消費者提供一種新的二氧化碳減排方式的同時，並不影響既有之處理方法，且透過「反事實分析法」（Counterfactual analysis）之比較²²⁰，ACM 認為該協議所帶給消費者與社

²¹⁶ ACM, No action letter for the Agreement between Shell and TotalEnergies regarding a joint marketing initiative for CCS services (project Aramis) (ACM/UITNZP/001473), 3 (2022).

²¹⁷ *Id.*, at 3.

²¹⁸ *Id.*, at 4-5.

²¹⁹ *Id.*, at 5-6.

²²⁰ 在評估永續協議對於溫室氣體減量所產生之價值時，得透過「反事實分析」，比較反事實情境

會之整體收益，極有可能超過其可能產生之負面影響。因此，經初步估計後，ACM 認定該協議所帶來之永續效益大於其所產生之成本²²¹。至於該協議是否具有「不可或缺性」，ACM 同樣以「反事實分析法」作為評估基礎，並設計三種反事實情境加以比較，而評估結果顯示，若未透過合作方式推動該計畫，雙方不僅難以實現協議所預期之二氧化碳儲存容量，亦可能因各自單獨投入而提高營運成本，進而只能透過提高服務價格以回收成本，反而可能對消費者產生不利影響²²²。相對而言，透過該協議之合作，不僅得以分擔創新技術所帶來之投資風險，亦可降低潛在之「先發劣勢」²²³，故認定該協議符合此要件。

最後，就「無排除市場競爭」要件而言，ACM 指出，該協議僅就運輸與儲存能力中約 20%之產量進行約定，其餘 80%之產量依碳捕捉與封存服務相關法規，仍須以公平、合理且非歧視性（Fair, Reasonable And Non-Discriminatory, FRAND）之條款，提供予其他營運商使用²²⁴，並使其得以與道達爾能源公司與殼牌進行競爭。此外，ACM 亦強調，歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）範圍內之碳捕獲與封存市場，未來仍具有相當之成長潛力，因此該協議尚不足以排除相關市場之有效競爭。

基於上述分析，ACM 認為，該協議雖具有可能限制競爭之疑慮，且參與協議之雙方市占率亦已超過 20%，然因其符合荷蘭及歐盟競爭法豁免規範所要求之四項要件，且有助於以有效方式促進永續發展目標之實現，並有利於達成國家及國際氣候政策目標。據此，ACM 發布「不採取行動函」，決定停止對該協議之進一步調查。

肆、永續因素在競爭法適用上之問題分析

自上述討論可得知，無論係透過豁免機制，允許事業間為促進永續發展而進行之合作，抑或透過執法手段，防止事業濫用永續名義從事限制競爭行為，皆顯示競爭法正逐步回應永續發展之規範需求。然而，在此轉變之下，競爭法於具體適用上亦面臨多重挑戰，尤其就如何衡量永續效益、界定消費者利益，以及平衡

與實際情境之間，溫室氣體排放量的差異，並據此衡量該減量效果之適當價值。參 ABA Antitrust Law Section, Sustainability and Competition Law: Report of the International Developments and Comments Task Force, 31-32 (2021).

²²¹ ACM, *supra* note 216, 6-7.

²²² *Id.*, at 7-8.

²²³ *Id.*, at 8.

²²⁴ *Id.*, at 8.

短期競爭損害與長期永續利益等面向，皆產生相當程度之爭議。

首先，當競爭主管機關將「永續因素」納入競爭法之豁免審查時，如何衡量其所產生之「永續效益」，以及該等效益是否足以使消費者獲得「公平份額」，即成為審查過程中之核心問題。競爭主管機關在就永續協議進行評估時，尚須判斷相關永續效益，是否足以抵銷短期內對市場競爭與消費者福利所可能造成之限制效果²²⁵，而此種跨期間之利益衡量，亦進一步提高競爭法評價之複雜性。

再者，除豁免審查之問題外，永續競爭政策於執法與監管層面上，亦面臨相當程度之挑戰。透過競爭主管機關之積極執法，針對事業有損永續發展之行為進行規範，固有助於更全面地落實永續發展於競爭法中之適用，惟其執法重點應如何界定、主管機關是否具備足夠之行政量能，以及既有審查制度應如何調整，皆仍有待進一步分析。此外，隨著全球供應鏈與跨國永續治理之發展，永續效益之影響範圍亦逐漸超出相關市場與國家疆界，使傳統以市場內利益與本國消費者福利為核心之競爭法分析架構面臨調整壓力。據此，如何將跨國供應鏈中所產生之永續效益納入競爭法評價，亦成為永續競爭政策下之重要課題。

綜上所述，永續因素納入競爭法分析後，已使競爭法之適用不再侷限於傳統限制競爭效果之判斷，而涉及永續效益評價、執法監管，以及跨國供應鏈治理等多重問題，據此本文以下將分別就相關之爭議與挑戰進行分析。

一、 豁免標準之認定

(一)、 永續效益之量化問題

當競爭主管機關就事業間所作成之永續協議進行審查時，如何衡量該協議所產生之「永續效益」，實為審查過程中之核心重點。對於主管機關而言，將「永續效益」加以量化（quantification），有助於進行後續之利益權衡，尤其在其對環境影響評估相對欠缺執法經驗時，更顯重要²²⁶。據此，環境經濟學中之「環境成本效益分析」（environmental cost-benefit analysis, CBA），即時常被作為量化永續效益之重要方法²²⁷，而 OECD 對此亦有提出相關指導原則，供各國主管機關作

²²⁵ Brigham, *supra* note 54, 267-270.

²²⁶ APEC Competition Policy and Law Group, Competition Policy and Sustainable Development, 18-19 (2023).

²²⁷ Kingston, *supra* note 23, 801-803; Eva van der Zee, *European competition law: measuring sustainability benefits under Article 101(3) TFEU*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 412, 416-417 (Julian Nowag ed., 2024).

為執法上之參考²²⁸。

該分析方法係透過評估協議所產生之正面與負面影響，並加以比較與平衡，以判斷該協議之整體可行性。透過將永續協議所涉及之外部成本加以貨幣化，進而將原本難以衡量之環境效益，轉化為可比較之數值。在此過程中，通常會以「影子價格」作為計算基準，即以單位排放量所造成之環境損害的社會價值，作為衡量依據，藉此推估永續效益之量化結果²²⁹。

由於上述量化方法高度依賴數據之準確性，且須隨時間進行動態調整，且部分永續效益本質上即難以透過數據加以呈現，在此情形之下，評估結果將不可避免地帶有不確定性，並進而影響其於實務運作上之可操作性。因此，有論者即指出，競爭主管機關應適度降低量化之嚴謹性，甚至於特定情形下放棄量化，改以其他證據或指標加以判斷²³⁰，例如：永續效益是否明顯大於限制競爭之效果，或未進行量化時可能產生之負面影響等。

然而，此等相對寬鬆之執法取向，固然有助於促進事業間透過合作推動永續發展，並減輕主管機關之審查負擔，惟在現行永續競爭法之發展尚未臻成熟之情形下，若過度放寬量化要求，恐將削弱審查標準之一致性。

綜上所述，永續效益之評價雖不以量化為絕對必要²³¹，然在目前尚未建立穩定且一致之評價方法前，原則上仍應以量化作為主要判斷基礎，僅於例外情形下，始得不予以量化。此類例外情形，大致可區分為二²³²：其一，參與協議之事業市占率有限，市場競爭仍具相當程度，在此情形下，事業須透過市場機制證明其協議價值，消費者亦可能因此獲得公平份額，故得逕以「定性」方式評價其永續效益²³³；其二，協議所帶來之永續效益，顯著高於其限制競爭之影響，即便僅作粗略評估，亦可合理推知消費者整體利益將獲得提升²³⁴，而在此情形下，亦無須進

²²⁸ OECD, *Cost-Benefit Analysis and the Environment Further Developments and Policy Use* (2018).

²²⁹ Theon Van Dijk, *A New Approach to Assess Certain Sustainability Agreements under Competition Law*, in *COMPETITION LAW, CLIMATE CHANGE & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY* 55, 61-62 (Simon Holmes, Dirk Middelschulte & Martijn Snoep eds., 2021).

²³⁰ ABA Antitrust Law Section, *supra* note 220, 17-19; Viktoria H S E Robertson, *Sustainability: A World-First Green Exemption in Austrian Competition Law*, 13(6) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 426, 428-429 (2022); 對此，即有論者主張，在特定情形下，為各項利益賦予精確權重並不可行。因此，當利益分析之整體評估已具穩健性，且在商業現實上具有可行性與合理性時，即可透過定性估計作為替代，以滿足競爭法上對於證明標準之要求。參 Gaetano Lapenta & Matteo Giangaspero, *Greening Antitrust: Lessons from the ACCC's Authorisation of a Recycling Co-Operation Agreement*, 12(10) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 758, 762-763 (2021).

²³¹ ACM, *supra* note 171, 15.

²³² *Id.*, at 15-16.

²³³ *Id.*, at 15-16.

²³⁴ *Id.*, at 16-17.

一步進行精確量化。

(二)、 公平份額之計算方式

在透過環境成本效益分析衡量永續效益之過程中，消費者是否能自該協議中獲得「公平份額」，為競爭法審查上之核心問題之一。依循前述分析，「公平份額」之內涵，主要得區分為「個人使用價值利益」、「個人非使用價值利益」以及「集體利益」三種類型。其中，「個人使用價值利益」得透過市場價格加以觀察與衡量；相較之下，「個人非使用價值利益」與「集體利益」則因牽涉價值判斷，以及受益對象之界定問題，致其於範圍認定與效益衡量上，較難形成明確且一致之判準。據此，以下將分別就二者於公平份額計算上所面臨之問題，進一步分析其可能之調整與擴張方式。

1. 消費者支付意願之調整

有關「個人非使用價值利益」之部分，由於其非為消費者實際使用商品或服務，所獲得之直接利益，而係建立於消費者對永續價值之認同與偏好，具有高度主觀性。因此，此等利益往往取決於消費者所獲得之資訊，以及其之認知等²³⁵，難以透過傳統經濟分析方法加以量化。有鑒於此，現行競爭主管機關多以消費者之「支付意願」作為衡量工具²³⁶，透過調查消費者對於特定永續效益所願意支付之價格，進而推估該等利益之價值。

此等方式雖有助於回應該利益之「主觀性」與「非直接性」，然由於消費者「支付意願」，容易受到資訊揭露方式、研究調查設計，以及受訪者認知偏誤等因素影響，往往難以準確反映其真實偏好，進而可能導致評估結果產生偏誤，甚至低估消費者實際願意支付之程度。據此，即有論者提出「反思性消費者支付意願」(reflective willingness to pay)之概念，認為在進行支付意願調查時，應提供消費者更為全面之資訊，並給予充足之思考時間²³⁷。同時，亦應將具體之「消費情境」納入考量，藉此減少消費者「行為偏誤」對評估結果之影響²³⁸，以更貼近其在真實市場情境下所願支付之價格。藉由此等調整，進而引導消費者進行較為

²³⁵ Inderst & Thomas, *supra* note 61, 853-854.

²³⁶ Van der Zee, *supra* note 227, 413-414；當消費者之「支付意願」已足以彌補單一事業因永續生產所增加之成本時，即顯示該等永續措施得透過市場機制自行內部化，而無須藉由事業間之協議始得實現。參 Van Dijk, *supra* note 229, 66。

²³⁷ Inderst & Thomas, *supra* note 61, 860-861.

²³⁸ *Id.*, at 862-864.

深層之價值判斷，進而推估出相對精確之支付意願，並據此作為衡量永續效益之參考依據²³⁹。

此外，在評估消費者支付意願時，除可納入其於不同情境下之變化外，亦有必要進一步考量其隨時間推移之動態調整，並將對「未來消費者」支付意願之預測，即所謂「預期消費者支付意願」(prospective willingness to pay)，一併納入分析之中²⁴⁰。此等對消費者範疇加以拓展之方式，不僅有助於反映消費者偏好之變動，以提升評估之精確性，亦得透過納入未來消費者之觀點，更充分呈現永續效益之長期價值，從而以較為長遠之視角推動永續競爭政策。

在實際運作上，得透過對不同時點之消費者支付意願，賦予相對應之權重並加以整合，進而推估整體之評價結果²⁴¹。然而，須特別注意者在於，未來消費者支付意願之提高，固然反映其對永續議題之重視程度，然此並不當然意味其願意接受更高程度之永續標準²⁴²，故在權重分配與解釋上，仍須審慎處理。

2. 集體利益範疇之擴張

有鑒於「永續效益」所惠及之對象，往往不限於相關市場中之消費者，而係擴及整體社會，且其影響多涉及跨期間與高度不確定性，致使於「集體利益」之界定上，如何將其歸屬於特定消費者群體，具有相當困難²⁴³。在此情形下，若如歐盟執委會指導原則所要求，須滿足「實質性重疊」之條件，使「集體利益」回歸於受影響之消費者群體，則不僅將限縮事業間永續協議之適用範圍，尤其對於涉及供應鏈永續發展之協議更是如此²⁴⁴，亦將提高主管機關之審查負擔，並使事業於評估其協議是否符合豁免要件時，面臨高度不確定性，進而不利於永續合作之推動。

據此，部分國家之競爭主管機關為避免上述執法困境，遂採取較為寬鬆之標準，擴張「集體利益」之範疇²⁴⁵，即透過將該利益之受惠對象由「相關消費者」

²³⁹ *Id.*, at 874-876.

²⁴⁰ Inderst & Thomas, *supra* note 137, 572-573.

²⁴¹ *Id.*, at 582-583.

²⁴² *Id.*, at 573.

²⁴³ Adina Claici & Jasper Lutz, *Beyond the Policy Debate: How to Quantify Sustainability Benefits in Competition Cases: Lessons Learned from Environmental Economics*, 5(3) EUR. COMPETITION & REG. L. REV. 200, 204-206 (2021).

²⁴⁴ 當永續協議對相關市場之消費者造成不利影響時，則無論其於其他市場所產生之永續效益如何顯著，原則上均不得納入公平份額之評價範圍，除非受益與受損之消費者群體間具有實質性重疊。參 Pitsos, *supra* note 16, 14-15.

²⁴⁵ Jurgita Malinauskaite & Erdem, F. B., *Competition Law and Sustainability in the EU: Modelling the Perspectives of National Competition Authorities*, 61(5) J. COMMON MARK. STUD. 1211, 1228-1229

擴展至「整體社會」²⁴⁶，從而將未直接歸屬於相關市場之利益納入評價。以澳洲競爭與消費者委員會（Australian Competition and Consumer Commission, ACCC）為例，其即透過將「公共利益」（public interest）作為執法目標之一，進而將各類對社會有益之影響，如：環境永續、動物福利，甚至是糧食安全等永續因素納入考量²⁴⁷。此方法不僅得以將市場外部效益一併納入評價，進而提升整體社會福祉，亦有助於降低對精確權重計算之依賴²⁴⁸。

綜上所述，集體利益範疇之擴張，固有助於回應永續效益之外部性與跨市場特性，並降低實務上之評估困難，惟其同時亦可能弱化「公平份額」與「相關市場消費者」間之連結，進而動搖競爭法過往以消費者為核心之執法基準。此外，當主管機關採取較為廣泛之標準，進而放寬「公平份額」之認定門檻時，亦可能降低事業證明永續協議具有限制競爭合理性之要求，致使主管機關於審查過程中之談判與監督能力相對減弱，並進一步提高事業從事違法行為之風險²⁴⁹。因此，未來制度設計上，如何在擴大集體利益考量範圍與維持競爭法基本架構之間取得平衡，實為永續競爭政策發展之關鍵課題。

二、 永續執法與監管挑戰

現行之永續競爭政策，多係透過將「永續因素」作為事業間合作行為之正當化基礎，期望透過事業間之協議促進永續發展，亦即多將永續因素作為「豁免事由」，使相關行為得以免於競爭法之責難。然而，誠如前述之「汽車廢氣排放案」所示，事業間亦可能反向將「永續發展」作為目標，進而從事以抑制永續發展為目的之限制競爭行為。

由此可見，在現行競爭主管機關多將執法重點置於促進永續協議之發展，而相對欠缺針對「以抑制永續競爭為標的之協議」進行積極規範之情形下，將使得競爭法在永續議題上，恐長期處於較為被動之地位。在此等規範取向之下，無疑

(2023).

²⁴⁶ CMA, *supra* note 82, 37-38.

²⁴⁷ Felicity McMahon, Jamie Hick & Morgan Houston, *Giving the Green Light: The ACCC's Unique Approach to Weighing Environmental Benefits in Antitrust Cases*, in PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL ANTITRUST: SUSTAINABILITY AND ANTITRUST 15, 25-29 (Leonardo Rocha e Silva & Miguel del Pino eds., 2025); Georgina Foster, *Australia: sustainability as a public benefit to be weighed against the anti-competitive detriments of competitor collaborations*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 480, 485-487 (Julian Nowag ed., 2024); Fair Trade Advocacy Office (FTAO), *EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links*, 46 (2019).

²⁴⁸ Lapenta & Giangaspero, *supra* note 230, 763.

²⁴⁹ Schinkel & Treuren, *supra* note 68, 81-83; Giorgio Monti, *Four Options for a Greener Competition Law*, 11(3)-(4) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 124, 128-129 (2020).

係將競爭法定位為促進永續合作之工具，而忽略其亦所具有防止事業濫用永續名義，而從事限制競爭行為之作用²⁵⁰。據此，競爭法於永續發展議題上，實有採取更為積極執法態度之必要。

（一）、 永續積極執法之落實

有關競爭主管機關在促進永續發展之作為上，除得透過豁免機制，鼓勵事業間推動相關永續措施外，亦得藉由積極執法，就有損永續發展之限制競爭行為加以取締。此一規範取向，係將競爭法由過往多作為正當化事業間合作之「盾牌」，轉而發展為得以主動介入市場，而矯正競爭秩序之「利劍」。在此轉變之下，永續因素不再僅止於豁免審查中之例外考量，而係逐步被內化為競爭分析的重要參數之一，從而使競爭法於永續議題上發揮更為積極之規範功能²⁵¹。

首先，競爭主管機關得將其之執法焦點，聚焦於與「創新競爭」(Innovation Competition) 相關之層面。由於其被普遍認為係推動永續發展之核心動力之一，無論係減碳技術、能源效率提升，抑或綠色產品之開發，皆高度依賴持續之市場創新。此等觀點亦可自前述「汽車廢氣排放案」中獲得印證，即事業間得以透過協議限制排放控制技術之發展，實質上即構成對創新競爭之抑制，進而延緩永續技術之進步。

當事業間之協議具有抑制「創新競爭」之效果時，即可能進一步導致永續發展之受阻，可見透過強化對創新競爭之保護，並以創新與永續發展間之關聯，作為推動永續積極執法之切入點，實具有相當之可行性²⁵²。此等情形在「永續標準化協議」中尤為顯著，由於該協議往往涉及技術標準之設定，抑或是產品性能之限制，倘若其內容朝向限制技術之方向發展，進而以排除更高標準之創新為代價時，即可能具有抑制創新競爭之情形，而不利於永續目標之實現。據此，競爭主管機關在審查此類型之協議時，仍應審慎檢視其實質影響，並於必要時介入加以規範，若該等協議有阻礙更高環境標準，抑或是更高效率技術出現之虞時，則即應被視為具有抑制「創新競爭」效果之行為。

其次，競爭主管機關亦得透過更進一步之執法，即將「永續效益」納入商品

²⁵⁰ Malinauskaitė, *supra* note 15, 5.

²⁵¹ Bueren, E. & Crowder, J., *Sustainability and Competition Law in Germany*, in SUSTAINABILITY OBJECTIVES IN COMPETITION AND INTELLECTUAL PROPERTY LAW 83, 107-108 (Köllezi, P., Kobel, P. & Kilpatrick, B. eds., 2024).

²⁵² Nowag, *supra* note 15, 161-162.

與服務之「品質要素」加以評價²⁵³。此等執法選擇，近年來亦受到各國競爭主管機關之採納，除前述之「明日之雞」案件外，日本公正取引委員會在近期事業結合審查案件中，亦認定因結合所促進之二氧化碳排放量減少，得作為品質提升之一環，並據以評價其對消費者福利之正面影響²⁵⁴。據此，當「永續效益」被納入「品質要素」之範疇後，事業間之競爭將不再僅止於價格等面向，而係進一步擴及永續表現之競爭，而此時任何限制商品或服務「永續效益」之行為，皆可能具有影響市場競爭秩序之效果。

此外，競爭主管機關之積極執法，亦不應侷限於本文所聚焦之限制競爭協議，而應及於「濫用市場地位」之規範領域²⁵⁵，對於具市場支配地位之事業而言，其單方行為亦可能對永續競爭造成抑制效果。該事業可能以推動永續發展為名，透過設定過高或欠缺必要性之環境標準，提高競爭對手之成本或限制其市場進入，進而產生排除競爭之效果²⁵⁶。其次，其亦可能藉由單方面設定交易條件，而未充分反映交易相對人為達成永續要求所需負擔之成本，甚至以減少溫室氣體排放為由，要求交易相對人無償提供額外經濟利益²⁵⁷；抑或是未將永續生產成本內部化於其之供應鏈中，從而損害已投入遵守國際永續發展標準之競爭對手利益²⁵⁸。此等行為皆可能使永續因素淪為事業強化市場力與排除競爭之工具，進而背離永續競爭政策之規範目的。

綜上所述，透過將永續效益分別納入「創新競爭」與「品質競爭」之分析架構，並輔以對濫用市場地位行為之規範，競爭法得以由傳統之消極規制角色，轉向兼具促進與防制功能之積極工具，並且在執法過程中，納入更為廣泛之外部成本考量²⁵⁹。此一執法取向不僅有助於避免永續議題遭到事業之濫用，亦能強化競爭法在永續發展脈絡下所扮演之角色與規範功能。

²⁵³ NOWAG, *supra* note 2, 188-191; Cristina A. Volpin, *Sustainability as a Quality Dimension of Competition: Protecting Our Future (Selves)*, 1(2) ANTITRUST CHRONICLE 9, 14-16 (2020).

²⁵⁴ 丁宇，グリーンガイドラインを踏まえた企業結合審査（クボタによる日本鑄鉄管の新設製造 子会社の株式取得），新・判例解説 Watch 経済法，第 105 號，2025 年 12 月，頁 3-4。

²⁵⁵ Simon Holmes & Michelle Meagher, *A sustainable future: how can control of monopoly play a part? Part II. Using competition law to tackle unsustainable practices as abuses of monopoly power*, 44(2) E.C.L.R. 61, 66-67 (2023).

²⁵⁶ Uffer, *supra* note 57, 278-280.

²⁵⁷ 公正取引委員会，グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方，2023 年 3 月，頁 51。

²⁵⁸ Monti, *supra* note 249, 130.

²⁵⁹ Sandra Marco Colino, *Antitrust's Environmental Footprint: Redefining the Boundaries of Green Antitrust*, 103(1) N.C. L. REV. 135, 183-184 (2024).

(二)、主管機關之監管困境

在事業仍須以營業利潤作為首要考量之情形下，多數事業在作成永續協議時，往往具有以最低成本提供永續效益之誘因，並傾向於將相關成本轉嫁至消費者，甚至可能藉由資訊不完全之情形，嘗試通過競爭主管機關之豁免審查，而未充分補償消費者利益²⁶⁰。此時，競爭主管機關對事業所申請之豁免進行審查時，實質上係扮演代表消費者利益之角色，與事業進行評價與判斷，而為避免判斷失準，主管機關固得透過要求事業提供更詳盡之資訊、強化雙方溝通，或附加一定條件等方式，以降低審查風險，並且兼顧行政效率²⁶¹。

然而，縱使透過上述手段，並透過事業之自我評估，將舉證責任轉由事業負擔，得以在一定程度上減輕審查負擔²⁶²，永續協議之評估與後續監督，仍高度仰賴專業知識與行政資源，競爭主管機關仍須對其所提出之資料，進行實質審查與驗證，特別是在涉及消費者支付意願、永續效益量化等問題時²⁶³，更須掌握大量且持續更新之資訊。此類資訊之蒐集、分析與維護，不僅耗時費力，亦使主管機關面臨高度之資訊不對稱風險²⁶⁴。在此等情形之下，資訊落差即可能成為事業策略性利用永續競爭政策之誘因²⁶⁵，進而提高制度遭濫用之可能性。同時，永續競爭政策之推動，亦可能對競爭主管機關之整體執法資源配置產生排擠效果，因當主管機關需投入大量資源於永續協議之審查與監督時，相對地將壓縮對其他核心競爭違法行為之執法資源，從而影響整體競爭政策之執行效能²⁶⁶。

此外，即使競爭主管機關已就特定永續協議提供執法意見，該等判斷仍可能於後續司法審查程序中遭到挑戰，致使事業所獲得之法律確定性不足²⁶⁷。此等不確定性，不僅可能降低事業推動永續合作之意願，亦可能使主管機關在事前指引與事後審查間，面臨評價標準不一致之風險。由此可見，永續競爭政策於監管面所面臨之核心困境，在於事業行為誘因、資訊不對稱與行政資源限制三者交互作用下，所產生之評估困難與執法風險。在此等條件之下，永續競爭政策在實際運

²⁶⁰ Schinkel & Treuren, *supra* note 68, 78-80.

²⁶¹ Uffer, *supra* note 57, 262-264.

²⁶² Amelia Miazad, *From Zero-Sum to Net-Zero Antitrust*, 56 UC DAVIS L. REV. 2067, 2101-2103 (2023).

²⁶³ Schinkel & Treuren, *supra* note 68, 79-80.

²⁶⁴ Hannah Burdette, *supra* note 41, 269-270; Max Huffman & Jack Parke, *Sustainability and antitrust - what to expect from the US*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 535, 552-553 (Julian Nowag ed., 2024).

²⁶⁵ Philipsen, *supra* note 66, 318.

²⁶⁶ Veljanovski, *supra* note 18, 511-512.

²⁶⁷ Monti, *supra* note 249, 131.

作上，仍難以完全避免其之固有限制。

三、 供應鏈永續治理之發展與挑戰

隨著全球化發展，事業普遍透過跨國供應鏈進行生產與經營，以降低生產成本並追求利潤最大化。然而，部分事業亦藉由全球供應鏈之布局，規避本國法規之約束，甚至利用他國法制不足、監管密度較低等情形，從事不利於永續發展之商業活動，例如：造成環境污染，抑或透過剝削勞工與侵害人權等方式降低生產成本。基於此等原因，近年來各國陸續建立供應鏈盡職調查（*due diligence*）相關制度，要求企業對其供應鏈中可能產生之環境、社會及人權風險負擔相應責任，不僅須關注生產活動對生態環境之影響，亦應重視勞工勞動條件、人權保障等面向。此等以永續治理為核心之供應鏈管理模式，亦有論者將其稱為「永續全球價值鏈」（*Sustainable Global Value Chains, SGVCs*）²⁶⁸。

由此可見，現行永續發展政策之內涵，已不限於二氧化碳排放、能源轉型或廢棄物回收等「環境永續」議題，而逐步擴展至勞工權益、人權保障、世代正義等與人類福祉密切相關之「社會永續性」（*social sustainability*）層面²⁶⁹。其中，供應鏈勞工之「生活工資」（*living wage*）保障²⁷⁰，更成為近年國際社會高度關注之重要議題。此等要求不僅涉及供應商之管理責任，亦逐漸要求跨國企業透過採購政策、供應鏈管理及商業合作等方式，共同促進供應鏈之永續治理。

然而，相較於傳統環境永續議題，供應鏈永續治理涉及跨國供應鏈、多層次交易關係，以及環境保護、勞工權益與人權保障等多元永續目標，其所產生之永續效益往往具有跨市場、跨地域之特性，使競爭法在利益衡量上面臨更高程度之複雜性。尤其，供應鏈永續合作所產生之效益，未必直接反映於相關市場之消費者福利，而可能涉及供應鏈勞工，甚至全球環境等市場外利益，因此較難透過傳統競爭法分析架構加以評價。正因如此，目前無論係各國競爭主管機關之執法實務，抑或學理上之相關研究，針對供應鏈永續合作之討論仍相對有限，尚有待透

²⁶⁸ Ioannis Lianos, *Global Value Chains, Competition Law and Sustainability: Insights from the Cotton Global Value Chain*, 4/2024 CLES Research Paper Series, 17-18 (2024).

²⁶⁹ C Torsten Krause, *Social sustainability*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 32, 34 (Julian Nowag ed., 2024).

²⁷⁰ 「生活工資」係指，使事業供應鏈中之勞工得以獲得足以維持基本生計之報酬，其目的旨在確保勞工享有體面生活水準，而此體面生活水準已普遍被視為基本人權之一環。由於勞工薪資與產品價格之間具有緊密關聯性，此等問題之所以受到關注，係因企業往往透過壓低勞動成本以提升價格競爭力，進而可能導致勞工薪資未能達到維持基本生活之水準。參 Alec Burnside, Marjolein De Backer & Delphine Strohl, *Living Wage Initiatives: No Reason to Object*, 1(2) ANTITRUST CHRONICLE 19, 24 (2020).

過更多實務案例與制度發展逐步建構。據此，供應鏈永續治理已不再僅屬企業社會責任或人權治理之議題，而逐漸成為競爭法所必須面對之新興課題。

（一）、 供應鏈永續合作之競爭法發展趨勢

在此等發展趨勢下，供應鏈永續治理亦逐漸開始受到競爭主管機關之關注。惟相較於他者，現行永續競爭政策對於供應鏈永續合作之討論仍相對有限，歐盟執委會於指導原則中，亦僅將其列為永續協議可能涉及之合作類型之一，尚未建立完整之評價架構。儘管如此，該指導原則已顯示競爭法之關注範圍，逐漸由環境保護擴展至勞工保障、人權維護及其他社會永續議題，反映供應鏈永續治理已開始進入競爭法之規範視野。

以服裝產業為例，其生產流程涵蓋棉花種植、布料加工及縫製，直至最終市場銷售等多個階段，惟供應鏈所創造之主要利潤，往往集中於負責品牌經營與市場銷售之跨國企業，而位於生產端之棉農與基層勞工，則僅能獲取相當有限之報酬²⁷¹。由此可見，供應鏈生產過程中所產生之環境污染、勞動剝削，以及財富分配失衡等問題，實際上多由發展中國家所承擔，形成由生產國單方面吸收外部成本之現象。在此情形下，若跨國事業願意就供應鏈中之環境保護、勞動條件等議題，採取更積極之永續措施，不僅有助於改善供應鏈上長期存在之結構性問題，亦得促進該產業之永續發展；尤其在發展中國家之產業結構，往往更容易受到跨國企業競爭政策連鎖影響之情形下²⁷²，透過競爭法促進供應鏈永續治理，實具有一定之重要性。

近年來，即有事業針對供應鏈中勞工之「生活薪資」，作成相關之永續協議，並尋求通過競爭主管機關之審查。在 2023 年時，比利時競爭管理局（Belgian Competition Authority, BCA）即針對 IDH 永續貿易組織與多家零售業者，就「香蕉產業生活工資」所提出之倡議進行評估²⁷³。該倡議旨在縮小香蕉產業中勞工實際薪資與生活工資之間的落差，並透過參與事業間就供應鏈相關數據與資訊之交流，推動更高標準之勞動條件²⁷⁴，同時由 IDH 定期進行監測與評估，以促進整

²⁷¹ Lianos, *supra* note 268, 22-24.

²⁷² Julian Nowag, *Competition law enforcement and sustainability in developing countries - towards a blueprint?*, in RESEARCH HANDBOOK COMPETITION LAW AND IN THE GLOBAL SOUTH: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR DEVELOPING COUNTRIES 1, 4-7 (T Cheng, J Nowag & D Waked eds., forthcoming 2026), available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5735485.

²⁷³ 該倡議作成時，歐盟執委會尚僅提出「水平合作協議指導原則草案」，惟自後續規範體系觀之，依其性質及要件，仍得將其歸類為「永續標準化協議」。

²⁷⁴ Lianos, *supra* note 268, 16-17.

體供應鏈之改善。值得注意的是，該倡議設有相當之保障機制，以避免事業間交換敏感商業資訊，並明確維持各參與事業之定價自主權，且不涉及就成本轉嫁予消費者之方式進行協調²⁷⁵。在此等前提下，BCA 最終認定該倡議並未產生限制競爭效果，因而未對其採取執法行動。

縱然已有個案顯示，此類涉及供應鏈永續治理之協議具備一定可行性，惟其所產生之永續效益，往往與相關市場中之消費者欠缺直接重疊性。尤其有關勞工生活工資等社會永續性議題，相較於環境永續效益，更難直接連結至消費者福利之提升，因而在現行競爭法架構下，較難納入「公平份額」之評價範圍。由此可見，由於永續效益多發生於相關市場以外，甚至涉及跨地區、跨國家之利益分配²⁷⁶，進而導致永續競爭政策於「永續全球價值鏈」中之實踐，面臨一定程度之阻礙。

（二）、 跨國永續效益之評價途徑

有鑒於永續效益之影響範圍，往往可能超出相關市場之外，致使其於現行競爭法架構下²⁷⁷，難以被納入永續協議之評價範圍，進而限制事業透過合作方式推動「永續全球價值鏈」之實踐。據此，如何在現行制度下，將供應鏈層面所產生之永續效益納入評價，並同時滿足消費者「公平份額」之要求，即成為永續競爭政策於跨國供應鏈議題上之核心問題。

首先，有論者認為，永續協議於供應鏈層面所產生之永續效益，得透過納入「個人非使用價值利益」之方式，作為競爭法下之評價途徑。然而，由於此等利益僅於消費者對相關永續效益具有支付意願時，始得被納入評價範圍²⁷⁸，故競爭主管機關於進行「成本效益分析」時，應將消費者之「同理心偏好」納入考量，即所謂消費者之「道德承諾」(moral commitments)，並以其支付意願作為衡量指標²⁷⁹。據此，無論永續效益之發生地點或實際受益對象為何，只要消費者對其具有支付意願，即得將該等效益納入考量；換言之，縱使相關效益發生於國外，且受益者並非商品與服務之相關消費者，亦不影響其於競爭法下之評價可能性²⁸⁰。

²⁷⁵ Belgian Competition Authority (BCA), *The Belgian Competition Authority assesses a sustainability initiative on 'living wages in the banana sector'*, available at: https://www.belgiancompetition.be/sites/default/files/content/download/files/20230330_Press_release_11_BCA.pdf (last visited :2026/4/27).

²⁷⁶ Nowag, *supra* note 2, 208-213.

²⁷⁷ FTAO, *supra* note 247, 35-37.

²⁷⁸ EU Commission, *supra* note 87, para 585.

²⁷⁹ Eric A. Posner & Cass R. Sunstein, *Moral Commitments in Cost-Benefit Analysis*, 103(8) VA. L. REV. 1809, 1827-1830 (2017).

²⁸⁰ NOWAG, *supra* note 2, 212-213; Eric A. Posner & Cass R. Sunstein, *supra* note 279, 1855-1857.

透過此等方式，消費者對供應鏈生產過程中環境惡化、勞動剝削等問題之關注，即得進一步轉化為其對永續發展效益之價值認同²⁸¹，並藉由支付意願之展現，使該等利益成為可被衡量之價值，進而納入競爭法之評價範圍。此一作法不僅得以擴大永續協議之評價範疇，使其涵蓋供應鏈中之相關問題，亦有助於更完整地實現永續競爭政策之規範目的。

再者，則有論者轉而將討論重點聚焦於競爭法下「消費者福利」概念之界定，並主張應採取較為廣泛之理解方式，使其不僅涵蓋本國市場中之消費者利益，亦應將其他國家之交易相對人納入考量，而其中即包括供應鏈中之勞工²⁸²。此外，亦有論者認為，競爭法之評價重點，應聚焦於相關效益與市場間是否具有「相互依存」(interdependent)關係，而非僵化區分市場內與市場外利益²⁸³。因此，若供應鏈中勞動條件之改善，將進一步影響商品品質、供應穩定性，抑或影響消費者對商品之評價時，相關永續效益即應納入競爭法之評價範疇。此等見解皆係透過擴張競爭法下「相關市場效益」之解釋範圍，嘗試將供應鏈所產生之永續利益納入評價之中，以回應永續全球價值鏈下，永續效益跨市場、跨地區之特性。

伍、 永續競爭政策之跨國影響與制度回應

由於現行各國競爭主管機關對於永續競爭政策之採行方式與執法態度，仍存在相當程度之差異，使永續因素於競爭法中之定位，以及永續協議之合法性判斷，尚未形成一致之標準。在此情形下，事業所推動之永續合作，除可能同時受到不同法域競爭法規範之拘束外，亦可能因各國競爭主管機關對相關行為之評價方式不同，而面臨規範衝突與法遵風險。尤其在多數國家普遍採取「效力理論」之情形下，事業即便係於境外所為之行為，亦可能因對他國市場產生影響，而受到他國競爭法之管制。此外，永續協議所涉及之環境保護、氣候變遷與供應鏈治理等議題，其影響範圍往往跨越單一市場與國家疆界，並可能同時對不同法域之市場競爭與消費者利益產生影響，因此更容易引發競爭法域外適用之問題。據此，永續競爭政策之差異，將直接影響事業跨國推動永續合作之法律確定性與經營風險。

有鑒於永續發展已逐漸成為事業經營與國際治理之重要目標，競爭主管機關如何透過明確之政策指引與執法標準，降低事業對於永續合作之不確定性，即具

²⁸¹ Ioannis Lianos & Amber Darr, *Hunger Games: Connecting the Right to Food and Competition Law* 2/2019 CLES Research Paper Series, 27-29 (2019).

²⁸² *Id.*, at 23-29.

²⁸³ Yun, *supra* note 141, 1293-1296.

有重要意義。尤其在整體發展尚未成熟之情形下，主管機關所提出之參考指引，不僅將影響永續因素於競爭法中之適用範圍與評價方式，亦攸關事業是否願意積極投入相關永續合作。

據此，以下本文將分別探討，在現行各國之永續競爭政策差異下，我國事業應如何調整其永續經營策略，以降低相關行為受不同國家競爭主管機關責難之風險；以及我國公平交易委員會（下稱公平會），得如何透過制度與執法取徑之調整，提升永續競爭政策之明確性與可預測性，以強化我國制度與國際趨勢間之接軌。

一、事業永續經營策略之應對

現行各國對於永續發展在競爭法中之適用，雖多持肯認態度，然在具體適用上仍存在部分差異，此等現象自前述 ACM 與歐盟執委會之執法取向即可得知，而縱然二者皆肯認永續因素得作為事業協議之豁免事由，然在適用標準與審查密度上仍有不同。相較之下，美國競爭主管機關與其之間之差異則更加顯著，其採取較為保守之立場，甚至傾向認定相關行為具有限制競爭效果²⁸⁴。在此情形下，即使事業已獲某國競爭主管機關之肯認，仍可能因該協議之效果擴及他國市場，而遭其他國家主管機關認定為具有限制競爭之虞，進而面臨裁罰之風險。以荷蘭與歐盟之關係為例，有鑒於荷蘭之永續措施可能影響成員國間之貿易，即使 ACM 未採取行動，歐盟執委會仍可能介入審查並追究相關責任²⁸⁵。

由此可見，競爭法相較於其他受國家管轄權拘束之法規範，具有顯著之「域外效力」(extraterritorial effect)，使事業之行為不僅受其行為地之規範，亦可能同時受到其他法域之競爭法所拘束²⁸⁶。此時，事業間所作成之永續協議，將因各國執法標準之差異，而面臨多重且不一致之法律評價，進而提高其整體營運與法遵風險。據此，在不同國家之規範競合，以及執法分歧之情形下，事業如何在推動永續合作之同時，有效控管受競爭法責難之風險，並建構相應之經營策略，已成

²⁸⁴ 在 *Texas v. BlackRock* 案中，多州檢察總長主張，資產管理機構透過推動氣候相關投資政策與協調行動，實質上構成對特定產業之聯合抵制，而可能違反反托拉斯法。該案顯示，在美國法制下，即使係以永續發展或氣候政策為目的之合作行為，仍可能被認定為具有限制競爭效果，並受到嚴格審查，反映出其對於永續因素納入競爭法分析相對保守之態度。參 Maurits Dolmans, Wanjie Lin & Charity E. Lee, *Sustainable Antitrust Policy in the US and Texas v Blackrock – Hot Water or Hot Air?*, in PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL ANTITRUST: SUSTAINABILITY AND ANTITRUST 226, 234-239 (Leonardo Rocha e Silva & Miguel del Pino eds., 2025).

²⁸⁵ Gornall et al., *supra* note 188, 219-221.

²⁸⁶ Anu Bradford, *Antitrust Law in Global Markets*, in RESEARCH HANDBOOK ON THE ECONOMICS OF ANTITRUST LAW 283, 310-311 (Elhauge, Einer R. ed., 2012).

為永續經營下亟需回應之核心課題。

當事業就永續協議進行評估時，應遵循下列原則，以降低該協議遭競爭主管機關認定違法之風險：

1. 評估協議之市場影響與適用法域

首先，事業應就協議可能產生影響之市場範圍進行評估，並進一步辨識相關市場所在地之競爭法規範，特別是各國對於永續競爭政策所採取之態度為何。透過此等事前分析，事業得在確保法遵之前提下，適當界定協議之適用範圍，以因應跨法域適用所可能產生之風險。

2. 限縮協議內容以降低競爭疑慮

其次，有鑒於現行多數國家競爭主管機關，對於永續議題之執法經驗尚未成熟，在審查相關協議上，往往傾向採取較為保守之態度，並優先接受風險較低之協議類型，例如：不具拘束力之標準或倡議²⁸⁷。在此執法趨勢下，事業在設計永續協議時，即有必要相應調整其內容與形式，優先採取較為「軟性」之合作方式，並將協議範圍聚焦於與「永續效益」具直接關聯，且對市場競爭影響相對有限之事項，避免因範圍過度擴張²⁸⁸，而涉及價格協調、市場分配，抑或是其他可能具有限制競爭效果之事項。

然而，須特別留意者在於，此等較為「軟性」之合作模式，雖有助於降低競爭法上之違法風險，惟亦可能因欠缺拘束力，而影響相關永續措施之實際執行效果。因此，事業於設計永續協議時，仍應依具體永續目標、合作必要性，以及產業特性等因素，審慎評估其合作內容與執行機制。

另一方面，若相關永續目標之達成，確有透過較高程度合作，甚至涉及一定競爭限制措施之必要時，事業亦非全然不得採取較具競爭風險之協議安排。在此情形下，事業即應更充分說明該協議所可能產生之永續效益，以及其對市場競爭所可能帶來之效率增進或競爭促進效果，藉此提升該協議於競爭法審查下之正當性。

3. 制定相關之保障措施

²⁸⁷ Mendelsohn, *supra* note 19, 158-159.

²⁸⁸ Burdette, *supra* note 41, 270-272.

最後，事業在向永續協議之制度設計上，應當納入適當之保障措施²⁸⁹，例如：明確排除價格、成本或市場分配等敏感事項之合作，並引入第三方機構作為獨立監督者。此外，事業亦應建立充分之資料，以佐證該協議與消費者利益及市場競爭秩序間之關聯性等²⁹⁰，進而提高該協議之豁免可能性。

綜上所述，以上原則不僅有助於降低協議遭認定具有限制競爭效果之風險，亦使事業得以在不同法域規範差異，以及執法差異之下，維持一定程度之可預測性。換言之，再永續發展與競爭法規範交錯之脈絡中，事業之法遵策略已不再僅係消極避免違法，而係需在促進永續目標與維護市場競爭之間，進行動態調整與精細平衡，始能確保永續合作之可行性。

二、我國永續競爭政策之現況與展望

在現行肯認永續競爭政策之競爭主管機關中，除有採取相對開放或保守態度者外，亦有部分國家選擇透過立法方式，明文將永續發展列為競爭法之豁免事由，即建立所謂「永續豁免規範」(sustainability exemption)²⁹¹。相較之下，公平會則與多數國家競爭主管機關相同，選擇透過發布「參考指引」之方式回應永續競爭議題。

公平會在該指引中，以永續聯合行為之限制競爭效果作為主要區分標準，將其區分為：「無限制競爭疑慮者」、「具有永續效益而得例外許可者」，以及「具有顯著限制競爭效果者」三種類型²⁹²。此作法顯示，公平會目前仍係以傳統競爭法分析架構作為核心，並於既有規範體系下，嘗試納入永續因素之考量。後續，公平會亦作成自該指引發布以來，首件與永續發展相關之聯合行為例外許可案例²⁹³。

本案係由多家電子產業供應鏈事業共同規劃聯合採購再生能源電能。公平會認為本案所涉及之再生能源採購量占整體市場比例有限，尚不致對未參與事業造成顯著競爭不利益，且該聯合行為除有助於提升電子產品之永續價值外，亦對綠

²⁸⁹ David A. Munkittrick & Peter C. Angelica, *FTC Focus: When Green Goals and Antitrust Law Collide*, available at: <https://www.proskauer.com/pub/ftc-focus-when-green-goals-and-antitrust-law-collide> (last visited:2026/5/5).

²⁹⁰ NOWAG, *supra* note 2, 240-245.

²⁹¹ Bernadette Zelger, *The New Sustainability Exemption According to § 2(1) Austrian Cartel Act and its Relationship with Article 101 TFEU—European Spearhead or Born to Fail?*, 18(3) ECJ 514, 514-515 (2022); Viktoria H S E Robertson, *supra* note 230, 427.

²⁹² 公平交易委員會，前引註 20，頁 2-3。

²⁹³ 公平交易委員會許可決定書公聯字第 114005 號。

色能源轉型與永續發展具有正面效益，而具備一定公共利益性質。基於上述理由，公平會最終核准該聯合行為，惟考量再生能源市場仍處於發展階段，因此將許可期間限制為 5 年。

有鑒於我國已訂定 2050 年淨零排放目標，各法規範均有逐步回應永續發展政策之需求，而公平交易法作為市場秩序規範之一，自亦應思考如何將永續因素納入競爭法分析架構中，而在目前相關執法案例仍屬有限之情形下，公平會所發布之參考指引，即成為事業判斷永續協議合法性之重要依據。惟，自該指引內容觀之，公平會對於永續因素在競爭法中之適用範圍與審查標準，仍未建立明確且具體之判斷架構，相較於他國競爭主管機關，仍具有相當程度之不確定性。

此等規範上之模糊狀態，不僅可能降低事業推動永續合作之意願，亦可能造成我國與他國競爭主管機關間於執法標準上之落差，進而影響跨國合作與國際接軌。此外，對於需同時面對不同法域競爭法規範之跨國事業而言，相關審查標準之不明確，亦可能進一步提高事業之法遵風險與經營成本。據此，本文以下將分別就公平會現行執法取徑提出幾點建議，以作為未來我國深化永續競爭政策之參考方向。

（一）、永續競爭政策之執法定位

首先，實有必要針對永續因素於公平交易法中之規範定位加以釐清，並進一步確立公平會對永續競爭政策之執法態度，以確保相關執法標準之一致性與可預測性。對此，公平會究竟係如歐盟執委會般，在永續協議之審查上，採取相對保守之立場；抑或如英國競爭與市場管理局（Competition and Markets Authority, CMA）般，有鑒於氣候變遷問題之急迫性，而就涉及環境與氣候議題之永續協議，採取較為彈性之審查態度²⁹⁴；或如 ACM 般，全面性地就永續發展在競爭法中之適用，皆採取開放之執法態度；甚至進一步針對特定類型之永續協議，尤其係涉及環境保護與氣候變遷議題者，建立相對應之集體豁免制度²⁹⁵，皆將影響我國未來永續競爭政策之制度發展方向、執法架構，以及事業參與永續合作之意願。

與此同時，公平會對於永續效益之認定與評價方式，亦將直接影響永續協議於競爭法下之合法性判斷。有鑒於我國公平交易法第 15 條第 1 項已明定聯合行

²⁹⁴ Simon Holmes, *Climate Change is an Existential Threat: Competition Law Must Be Part of the Solution and Not Part of The Problem*, 1(2) ANTITRUST CHRONICLE 25, 38 (2020); CMA, *supra* note 82, 37-38.

²⁹⁵ Holmes, *supra* note 294, 38; Holmes, *supra* note 6, 404.

為之例外許可事由，當事業間之聯合行為有益於整體經濟利益與公共利益時，即得申請例外許可，而其中所稱之「公共利益」，應得包含社會生活品質提升、環境保護改善等永續因素²⁹⁶；此外，同條第 8 款所稱促進「技術創新」之情形，亦與永續發展具有高度關聯性。據此，現行公平交易法體系下，實已具備將永續效益納入分析之規範基礎，未來重點毋寧在於，公平會應如何建立更為細緻之評價架構。

過往公平會於判斷「有益於整體經濟利益與公共利益」要件時，多係綜合考量聯合行為所產生之正面效益，以及所造成之限制競爭效果²⁹⁷。然而，永續效益往往具有跨期間、跨市場，以及抽象性等特徵，有賴於更詳細之分析，始得有效進行評估，因此現行分析方式恐難以充分回應其評價上之複雜性²⁹⁸。因此，公平會未來或得進一步參考歐盟執委會之作法，將永續效益區分為「個人使用價值利益」、「個人非使用價值利益」與「集體利益」，並搭配「消費者支付意願」作為分析工具，以更清楚區分不同永續效益之類型，並將消費者所獲取之利益轉化為可衡量之市場價值。此外，對於部分永續效益較為明確之協議類型，公平會亦得考量事業市占率、協議性質，以及市場影響程度等因素，而在特定情形下採取定性評估等，較為簡化之分析方式，不僅得降低事業在推動永續合作之門檻外，亦得減輕其審查上之負擔。

在透過例外豁免機制，允許事業進行永續合作之同時，公平會亦應將「永續因素」納入現有之執法範疇內，並針對事業間相關之聯合行為加以規範²⁹⁹。當事業間以生產技術創新、生產過程之外部成本內部化，或其他永續發展事項為標的作成聯合行為，即其之目的或效果係欲藉由限制永續競爭、排除具較高永續標準之競爭對手，或阻礙市場永續轉型時，公平會即有必要透過積極執法予以介入。據此，永續協議之豁免制度與限制競爭行為之執法，二者並非相互對立，而應透過相互配合之方式，共同促進永續競爭政策之落實。

此外，公平會未來亦得參考他國作法，建立「非正式指導」制度，透過主管機關與事業間之事前對話，協助事業釐清永續協議於競爭法下之適法性問題，藉以降低事業推動永續合作之法遵疑慮。惟，此等制度之建立，勢必將增加主管機關關於諮詢、審查與監管上之行政負擔³⁰⁰，因此於實際運作上，仍須視公平會之行

²⁹⁶ 廖義男，公平交易法，初版，臺北市，2021 年，頁 339-340。

²⁹⁷ 吳家欣，可永續性協議涉及聯合行為之管制與許可－從歐盟與荷蘭之比較法觀點出發，萬國法律，第 258 期，2024 年 12 月，頁 41。

²⁹⁸ 吳家欣，前引註 297，頁 41。

²⁹⁹ Colino, *supra* note 259, 184-185.

³⁰⁰ NOWAG, *supra* note 2, 240-245.

政量能與執法資源進行適度調整。

（二）、永續競爭政策之跨國協調與合作

隨著永續發展逐漸成為全球共同目標，永續競爭政策之發展，亦已不再侷限於單一國家之內部問題，而逐漸涉及跨國供應鏈治理、事業跨國法遵，以及競爭主管機關間之協調合作。在全球供應鏈架構下，事業往往同時受不同國家之相關規範與制度拘束，使永續協議之合法性判斷逐漸具有跨國化特徵，此亦得自前述供應鏈永續治理，以及事業永續經營策略之觀察中獲得印證。

然而，目前各國競爭主管機關對於永續因素之納入方式與執法態度，仍存在相當程度之差異。尤其以美國為代表之部分國家，對永續協議仍採取較為嚴格之審查立場，致使事業間所作成之永續合作，仍具有較高之違法風險。在此情形下，跨國企業在推動永續合作時，將可能同時面臨不同法域間之規範衝突與法遵風險，進而降低其參與永續合作之意願。尤有甚者，事業可能因擔憂相關合作行為違反競爭法規範，而傾向降低透過集體行動推動永續發展之意願³⁰¹，此亦可能對全球永續治理產生不利影響。

有鑒於近年來，無論係基於法規要求，抑或事業自身之永續經營策略，事業對於開展具跨國效力之永續發展合作，其需求均逐漸提升，因此各國競爭主管機關勢必將陸續面對相似之永續協議審查案件³⁰²。此時，若各國主管機關間欠缺一致性之審查標準與執法態度，不僅將提高事業之交易成本與法遵負擔，亦可能增加決策衝突與程序延滯之風險³⁰³。此外，跨國事業所採行之永續政策，往往對全球永續發展具有高度影響力，因此不同國家間之制度差異，亦可能不利於整體永續治理之推進。

由此可見，各國競爭主管機關間之跨國協調與合作，即具有相當重要性，而其具體展現方式，則得透過資訊交換、執法經驗分享，以及針對有損永續發展之限制競爭行為進行執法合作等方式加以落實。至於有關永續合作豁免審查之部分，由於事業所採行之永續措施往往具有跨國效力，而現行多數競爭主管機關又普遍採取「效果理論」，不同主管機關即可能就相同行為，作成不同之執法決定，

³⁰¹ Miazad, *supra* note 262, 2100-2101.

³⁰² ABA Antitrust Law Section, *supra* note 220, 34.

³⁰³ Miazad, *supra* note 262, 2097-2098; Alba Ribera Martínez, *The Impending Task of Cross-Jurisdiction Coordination in Competition Law: Is the Lotus Still Blooming?*, 2 REVUE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE 199, 217-220 (2023).

甚至產生規範與執法上之衝突³⁰⁴。此時，各國主管機關即得透過「禮讓原則」(Comity)，針對相關永續合作之審查與執法進行協調，以避免一國之執法措施對他國利益造成不當影響³⁰⁵。

據此，未來永續競爭政策之發展，除有賴各國競爭主管機關持續調整其審查架構外，亦須進一步強化跨國協調與執法合作，以逐步建立較具一致性及可預測性之制度架構，進而提升事業於不同法域下推動永續合作之法律確定性³⁰⁶。

陸、 結論

隨著全球環境保護、氣候變遷與永續發展議題日益受到重視，過往以價格競爭與短期消費者福利為核心之競爭法體系，逐漸面臨調整之壓力。尤其在企業永續責任與淨零轉型趨勢下，事業間為推動環境保護、減少碳排放、改善供應鏈治理所進行之合作行為，已不再僅涉及市場效率問題，而同時牽涉公共利益與跨世代之利益衡量。據此，競爭法如何回應永續發展需求，並在維護市場競爭秩序與促進永續目標間取得適當界限，即成為重要課題。

本文透過歐盟執委會與荷蘭 ACM 之比較分析可知，永續競爭政策雖已逐步突破過往僅以價格與產量為核心之分析架構，並嘗試將環境與社會性永續效益納入競爭法之利益衡量體系。其中，歐盟執委會仍採較為審慎之模式，強調永續效益與消費者利益間之可連結性；相較之下，ACM 則透過較為彈性之效益認定與執法工具運用，使永續因素得以更廣泛納入競爭法分析之中。惟，二者之發展路徑具有共同特徵，即仍係依循既有之架構，而非對競爭法目的之根本重塑。

永續競爭政策之該等發展亦顯示，即使永續因素已被納入既有競爭法架構，其真正困難並不僅止於「是否納入」之問題，而在於納入之後，如何將抽象之永續效益轉化為可操作且具可預測性之競爭法評價標準。由於永續效益往往具有高度抽象性與跨市場特徵，使傳統競爭法分析工具在適用上面臨困難，進而導致法律不確定性上升。競爭主管機關雖嘗試透過擴張消費者福利概念，抑或是引入「非使用價值」等方式加以因應，惟此等作法亦使評價標準更趨複雜，進一步凸顯建立明確審查架構之必要性。

再者，有鑒於永續效益所具有之跨境性，以及供應鏈外溢效果，使其同時可

³⁰⁴ Martínez, *supra* note 303, 217-218.

³⁰⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (Council), Recommendation of the Council Concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings (16 September 2014) OECD/LEGAL/0408.

³⁰⁶ ABA Antitrust Law Section, *supra* note 220, 33-34.

能受到不同國家之競爭法規範所拘束。因此，在效力理論之適用下，跨國事業在推動永續治理時，將可能面臨重複審查與法遵成本上升之問題，亦使制度間協調問題更為重要。

基於上述發展，本文認為永續因素納入競爭法，雖具有制度上之正當性與必要性，然應將其定位為競爭法架構下之補充性機制，而非獨立於既有體系之外之規範來源。因此，未來制度發展之關鍵，並不在於擴張永續協議之豁免範圍，而在於透過更細緻之利益衡量標準，以及結合指導原則、非正式指引與安全港機制等程序性工具，建立具備可預測性與一致性之執法架構，以降低事業在推展相關合作上之法律不確定性³⁰⁷。

競爭主管機關雖非永續發展政策之主要推動者，然其於維持市場秩序與規範事業行為上，仍扮演關鍵角色³⁰⁸。據此，競爭法在面對永續發展議題時，應當採取「內嵌式調整」之路徑，即不完全排除永續因素之考量，亦不使其脫逸於既有競爭法架構之外，而係透過具操作性與界限明確之審查標準，在市場競爭秩序與永續政策目標間取得制度性平衡，並維持競爭法體系之正當性與功能完整性。

綜上所述，永續競爭政策目前仍處於由理念倡議逐步邁向制度化之發展階段，各國競爭主管機關對於永續效益之評價方式、消費者福利之認定，以及競爭法介入程度，仍存在不同之制度選擇。惟本文認為，此等差異並非永續競爭政策發展之終點，而係競爭法回應永續治理需求之必經過程。隨著全球淨零轉型、供應鏈永續治理，以及企業永續責任等議題持續深化，競爭法所面對者將不再僅是價格競爭之維護，而係如何在不動搖競爭法基本價值之前提下，建立兼顧市場競爭、永續效益與公共利益之制度架構。透過更一致且具可預測性之審查標準，並持續累積執法實務與跨國制度經驗，始能使永續競爭政策由個案回應逐步發展為成熟且穩定之競爭法制度，進而提升競爭法回應全球永續治理趨勢之能力。

³⁰⁷ Pavel, *supra* note 200, 177-178.

³⁰⁸ *Id.*, at 177-178.

參考文獻

一、 中文文獻

(一)、 專書

廖義男，公平交易法，初版，元照，2021 年 11 月。

(二)、 專書論文

吳秀明、牛曰正，公平交易法上「安全港（safeharbor）條款」之研究，載：第 25 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集，2019 年 12 月。

(三)、 期刊論文

黃銘傑，公平交易法結合管制之問題點與盲點－以結合類型與實體規範要件為中心－，公平交易季刊，第 25 卷第 2 期，2017 年 4 月。

吳光平，論反托拉斯法之域外效力，中華國際法與超國界法評論，第 9 卷第 1 期，2013 年 6 月。

吳家欣，可永續性協議涉及聯合行為之管制與許可－從歐盟與荷蘭之比較法觀點出發，萬國法律，第 258 期，2024 年 12 月。

楊宏暉，歐盟競爭法關於垂直協議規範之沿革、現狀及展望，公平交易季刊，第 27 卷第 1 期，2019 年 1 月。

(四)、 網頁資料

林韋翰、趙家緯，如何把二氧化碳「抓」起來？對抗氣候變遷的祕密武器，網址：
<https://tcan2050.org.tw/%E5%A6%82%E4%BD%95%E6%8A%8A%E4%BA%8C%E6%B0%A7%E5%8C%96%E7%A2%B3%E3%80%8C%E6%8A%93%E3%80%8D%E8%B5%B7%E4%BE%86%EF%BC%9F%E5%B0%8D%E6%8A>

%97%E6%B0%A3%E5%80%99%E8%AE%8A%E9%81%B7%E7%9A%84%E7%A5%95%E5%AF%86/（最後瀏覽日：2026 年 3 月 11 日）。

（五）、 其他

公平交易委員會，事業因應環境永續涉及聯合行為之參考指引，2025 年 2 月。

二、 外文文獻

（一）、 書籍

MALINAUSKAITE, JURGITA, HARMONISATION OF EU COMPETITION LAW ENFORCEMENT (2019).

NOWAG, JULIAN, GLOBAL ANTITRUST AND SUSTAINABILITY: LAW, ECONOMICS, ENFORCEMENT (2025).

（二）、 專書論文

Bradford, Anu, *Antitrust Law in Global Markets*, in RESEARCH HANDBOOK ON THE ECONOMICS OF ANTITRUST LAW 283 (Einer Elhauge ed., 2012).

Brook, Or & Katalin J. Cseres, *Member States' Interest in the Enforcement of EU Competition Law*, in BETWEEN COMPLIANCE AND PARTICULARISM 147 (Varju, M. eds., 2019).

Chirîtoiu, Bogdan M., *Convergence Within the European Competition Network: Legislative Harmonization and Enforcement Priorities*, in THE CONSISTENT APPLICATION OF EU COMPETITION LAW 3 (Almăşan, A., Whelan, P. eds, 2017).

Dolmans, Maurits, *The 'polluter Pays' Principle as a Basis for Sustainable Competition Policy*, in COMPETITION LAW & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY 17 (Simon Holmes, Dirk Middelschulte & Martijn Snoep eds., 2021).

Dobosz, Kamil, *In the Quest for Sustainability – How can National Competition Authorities Contribute?*, in THE EUROPEAN GREEN DEAL AND THE IMPACT OF CLIMATE CHANGE ON THE EU REGULATORY FRAMEWORK 201 (Sikora, Alicja & Inga Kawka, ed., 2024).

Dolmans, Maurits, Wanjie Lin & Charity E. Lee, *Sustainable Antitrust Policy in the US and Texas v Blackrock – Hot Water or Hot Air?*, in PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL ANTITRUST: SUSTAINABILITY AND ANTITRUST 226 (Leonardo Rocha e Silva & Miguel del Pino eds., 2025).

Eckart, Bueren & Jennifer Crowder, *Sustainability and Competition law in Germany*, in SUSTAINABILITY OBJECTIVES IN COMPETITION AND INTELLECTUAL PROPERTY LAW 83 (Köllezi, P., Kobel, P. & Kilpatrick, B. eds., 2024).

Foster, Georgina, *Australia: sustainability as a public benefit to be weighed against the anti-competitive detriments of competitor collaborations*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 480 (Julian Nowag eds., 2024).

Gornall, Helen, Valentine Szita Marshall & Shubhanyu Singh Aujla, *Sustainability Collaborations: The Dutch Policy Rule in Action*, in PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL ANTITRUST SUSTAINABILITY AND ANTITRUST 213 (Leonardo Rocha e Silva & Miguel del Pino eds., 2025).

Huffman, Max & Jack Parke, *Sustainability and antitrust - what to expect from the US*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 535 (Julian Nowag eds., 2024).

Kingston, Suzanne, *Competition and sustainability in EU law: nearer resolution of the old debate?*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 140 (Julian Nowag eds., 2024).

Krause, C Torsten, *Social sustainability*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 32 (Julian Nowag eds., 2024).

Legner, Sarah, *Climate Change and Competition: How Can European Competition Law Promote Sustainability?*, in EUROPEAN YEARBOOK OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 2023 233 (Jelena Bäumlér, Christina Binder, Marc Bungenberg, Markus Krajewski, Giesela Rühl, Christian J. Tams, Jörg Philipp Terhechte & Andreas R. Ziegler eds., 2024).

Meier, Martin, *Pleading for a “Multiple Goal Approach” in European Competition Law*, in NEW DEVELOPMENTS IN COMPETITION LAW AND ECONOMICS 51 (Mathis,

K. & Tor, A. eds, 2019).

Monti, Giorgio, *Shaping the EU's competition law and policy: Space for multiple actors?*, in THE EVOLVING GOVERNANCE OF EU COMPETITION LAW IN A TIME OF DISRUPTIONS: A CONSTITUTIONAL PERSPECTIVE 133 (Mariolina Eliantonio, Carlo Colombo, Kathryn Wright eds., 2024).

Monti, Giorgio, *Implementing a sustainability agenda in competition law and policy*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 249 (Julian Nowag ed., 2024).

McMahon, Felicity, Jamie Hick & Morgan Houston, *Giving the Green Light: The ACCC's Unique Approach to Weighing Environmental Benefits in Antitrust Cases*, in PERSPECTIVES ON INTERNATIONAL ANTITRUST: SUSTAINABILITY AND ANTITRUST 15 (Leonardo Rocha e Silva & Miguel del Pino eds., 2025).

Nowag, Julian, *Competition law enforcement and sustainability in developing countries - towards a blueprint?*, in RESEARCH HANDBOOK COMPETITION LAW AND IN THE GLOBAL SOUTH: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR DEVELOPING COUNTRIES 1 (T Cheng, J Nowag, D Waked eds., forthcoming 2026), available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5735485.

Philipsen, Niels J., *Exempting Green Cartels from Competition Law? Competition versus Regulation in Times of Sustainability*, in THE ART OF MOVING BORDERS. LIBER AMICORUM HILDEGARD SCHNEIDER 309 (P. Melin, S. Schoenmaekers, S. Carrera, & Y. Michielsen eds., 2022).

Schinkel, Maarten Pieter & Leonard Treuren, *Green Antitrust: Friendly Fire in the Fight Against Climate Change*, in COMPETITION LAW, CLIMATE CHANGE & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY 69 (Simon Holmes, Dirk Middelschulte & Martijn Snoep eds., 2021).

Uffer, Matthias, *Sustainability Through Competition and Participation*, in SUSTAINABILITY THROUGH PARTICIPATION? PERSPECTIVES FROM NATIONAL, EUROPEAN AND INTERNATIONAL LAW 252 (Birgit Peters & Eva Julia Lohse eds., 2023).

Van Dijk, Theon, *A New Approach to Assess Certain Sustainability Agreements under*

Competition Law, in COMPETITION LAW, CLIMATE CHANGE & ENVIRONMENTAL SUSTAINABILITY 55 (Simon Holmes, Dirk Middelschulte & Martijn Snoep eds., 2021).

Van der Zee, Eva, *European competition law: measuring sustainability benefits under Article 101(3) TFEU*, in RESEARCH HANDBOOK ON SUSTAINABILITY AND COMPETITION LAW 412 (Julian Nowag eds., 2024).

(三)、 期刊論文

Aránguez-Díaz, Pedro, *A Fair Share of Sustainability Benefits for Consumers: The Horizontal Guidelines in the Silent Spring*, 20(3) EUR. COMPET. J. 697 (2024).

Bos, Jacqueline M, Henk van den Belt & Peter H Feindt, *Animal welfare, consumer welfare, and competition law: The Dutch debate on the Chicken of Tomorrow*, 8(1) ANIM FRONT 20 (2018).

Burnside, Alec, Marjolein De Backer & Delphine Strohl, *Living Wage Initiatives: No Reason to Object*, 1(2) ANTITRUST CHRONICLE 19 (2020).

Badea, Alexandra, Marin Bankov, Graça Da Costa, José Elías Cabrera, Senta Marenz, Kevin O'Connor, Ekaterina Rousseva, Johannes Theiss, Andrea Usai, Sofia Vasileiou, Alexander Winterstein & Marc Zedler, *Competition Policy in Support of Europe's Green Ambition*, 1 COMPETITION POLICY BRIEF 1 (2021).

Burdette, Hannah, *The Sustainability Paradox: A Competitive Case for Sustainability Agreements*, 92(1) GEO. WASH. L. REV. 248 (2024).

Claassen, Rutger & Anna Gerbrandy, *Rethinking European Competition Law: From a Consumer Welfare to a Capability Approach*, 12(1) UTRECHT L. REV. 1 (2016).

Claici, Adina & Jasper Lutz, *Beyond the Policy Debate: How to Quantify Sustainability Benefits in Competition Cases: Lessons Learned from Environmental Economics*, 5(3) EUR. COMPETITION & REG. L. REV. 200 (2021).

Comba, Campo, M., *EU Competition Law and Sustainability: The Need for an Approach Focused on the Objectives of Sustainability Agreements*, 15(3) ERASMUS L. REV. 190 (2022).

- Colino, Sandra Marco, *Antitrust's Environmental Footprint: Redefining the Boundaries of Green Antitrust*, 103(1) N.C. L. REV. 135 (2024).
- Colangelo, Margherita, *Sustainability agreements and competition law: a comparative perspective*, 21(1) ECJ 99 (2025).
- Elzinga, Kenneth G., *The goals of antitrust: Other than competition and efficiency, what else counts?* 125(6) U. PA. L. REV. 1191 (1977).
- Ellwanger, Catherine, Terézia Kianičková, Thorsten Schiffer & Andrea Usai, *EU Green Mergers & Acquisitions Deals – How Merger Control Contributes to a Sustainable Future*, 2 COMPETITION MERGER BRIEF 1 (2023).
- Fazio, Emanuele, *The Commission's Institutional Transparency: Informal Guidance Letters in EU Competition Law*, 3 UNIONE EUROPEA E DIRITTI 1 (2025).
- Gerbrandy, Anna, *Solving a Sustainability-Deficit in European Competition Law*, 40(4) WORLD COMPETITION 539 (2017).
- Gerbrandy, Anna, *Rethinking Competition Law within the European Economic Constitution*, 57(1) J. COMMON MARK. STUD. 127 (2019).
- Holmes, Simon, *Climate change, sustainability, and competition law*, 8(2) J. ANTITRUST ENFORC. 354 (2020).
- Holmes, Simon, *Climate Change is an Existential Threat: Competition Law Must Be Part of the Solution and Not Part of The Problem*, 1(2) ANTITRUST CHRONICLE 25 (2020).
- Holmes, Simon & Michelle Meagher, *A sustainable future: how can control of monopoly power play a part?*, 44(1) E.C.L.R 16 (2023).
- Holmes, Simon, *Sustainability and competition policy in Europe: recent developments*, 14(7) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 448 (2023).
- Holmes, Simon & Michelle Meagher, *A sustainable future: how can control of monopoly play a part? Part II. Using competition law to tackle unsustainable practices as abuses of monopoly power*, 44(2) E.C.L.R 61 (2023).
- Holmes, Simon, *Sustainability and competition policy in Europe: recent developments*, 15(8) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 562 (2024).

- Inderst, Roman & Stefan Thomas, *Reflective Willingness to Pay: Preferences for Sustainable Consumption in a Consumer Welfare Analysis*, 17(4) J. COMPET. LAW ECON. 848 (2021).
- Inderst, Roman & Stefan Thomas, *Integrating Benefits from Sustainability into the Competitive Assessment—How Can We Measure Them?*, 12(9) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 705 (2021).
- Iacovides, Marios C & Christos Vrettos, *Falling through the cracks no more? Article 102 TFEU and sustainability: the relation between dominance, environmental degradation, and social injustice*, 10(1) J. ANTITRUST ENFORC. 32 (2022).
- Inderst, Roman & Stefan Thomas, *The Scope and Limitations of Incorporating Externalities in Competition Analysis Within a Consumer Welfare Approach*, 45(3) WORLD COMPETITION 351 (2022).
- Inderst, Roman, Stefan Thomas, *Prospective Welfare Analysis—Extending Willingness-To-Pay Assessment to Embrace Sustainability*, 18(3) J. COMPET. LAW ECON. 551 (2022).
- Inderst, Roman & Stefan Thomas, *Legal Design in Sustainable Antitrust*, 19(4) J. COMPET. LAW ECON. 556 (2023).
- Iacovides, Marios C & Konstantinos Stylianou, *The new goals of EU competition law: sustainability, labour rights, and privacy*, 3(3) EUR. LAW OPEN. 587 (2024).
- Johnson, Trip, *Climate Action's Antitrust Paradox*, 55(3) ENVTL. L. REP. 10336 (2025).
- Kingston, Suzanne, *Integrating Environmental Protection and EU Competition Law: Why Competition Isn't Special*, 16(6) EUR. LAW J. 780 (2010).
- Kingston, Suzanne, *Competition Law in an Environmental Crisis*, 10(9) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 517 (2019).
- Lianos, Ioannis, *Polycentric Competition Law*, 71(1) C.L.P. 161 (2018).
- Loozen, Edith, *Strict Competition Enforcement and Welfare: A Constitutional Perspective Based on Article 101 TFEU and Sustainability*, 56 CML REV. 1265 (2019).
- Lelieveldt, Herman, *Out of tune or well tempered? How competition agencies direct*

- the orchestrating state*, 14(3) REGUL. GOV. 465 (2020).
- Lapenta, Gaetano & Matteo Giangaspero, *Greening Antitrust: Lessons from the ACCC's Authorisation of a Recycling Co-Operation Agreement*, 12(10) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 758 (2021).
- Lecchi, Emanuela, *Sustainability and EU merger control*, 44(2) E.C.L.R. 70 (2023).
- Little, David, Werner Berg, Clément Pradille & Axelle Aubry, *The European Commission's new Guidelines on Sustainability Agreements—legal analysis and interplay with national regimes*, 44(12) E.C.L.R. 520, 523-524 (2023).
- Loozen, Edith, *EU antitrust in support of the Green Deal. Why better is not good enough*, 12(1) J. ANTITRUST ENFORC. 75 (2024).
- Monti, Giorgio, *Four Options for a Greener Competition Law*, 11(3)-(4) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 124 (2020).
- Malinauskaite, Jurgita, *Competition Law and Sustainability: EU and National Perspectives*, 13(5) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 336 (2022).
- Malinauskaite, Jurgita & Erdem, F. B., *Competition Law and Sustainability in the EU: Modelling the Perspectives of National Competition Authorities*, 61(5) J. COMMON MARK. STUD. 1211 (2023).
- Miazad, Amelia, *From Zero-Sum to Net-Zero Antitrust*, 56 UC DAVIS L. REV. 2067 (2023).
- Mendelsohn, Nathan, *When Can an Agreement on Environmental Policies Comply with U.S. Antitrust Laws?*, 11(2) EMORY CORP. GOVERNANCE & ACCOUNTABILITY REV. 151 (2024).
- Nowag, Julian, *Competition Law's Sustainability Gap? Tools for an Examination and a Brief Overview*, 5(1) NORD. J. EUR. LAW 149 (2022).
- Orbach, Barak Y., *The Antitrust Consumer Welfare Paradox*, 7(1) J. COMPET. LAW ECON. 133 (2011).
- Posner, Eric A. & Cass R. Sunstein, *Moral Commitments in Cost-Benefit Analysis*, 103(8) VA. L. REV. 1809 (2017).

- Perea Molleda, Rubén, *The Ecn+ Directive and the Next Steps for Independence in Competition Law Enforcement*, 12(3) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 167 (2021).
- Pavel, Virginia, *The rise of sustainability in anticompetitive agreements – can competition law be a climate ally? Should it be?*, 26(2) ERA FORUM 161 (2025).
- Pitsos, Nikolaos, *Competition law and sustainability in horizontal agreements: complex boundaries*, jnaf031 J. ANTITRUST ENFORC. 1 (2026).
- Robertson, Viktoria H S E, *Sustainability: A World-First Green Exemption in Austrian Competition Law*, 13(6) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 426 (2022).
- Ribera Martínez, Alba, *The Impending Task of Cross-Jurisdiction Coordination in Competition Law: Is the Lotus Still Blooming?*, 2 REVUE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE 199 (2023).
- Tanwar, Jignesh, *Rethinking green antitrust: The double-edged opportunities and barriers in pursuit of a circular Australian economy*, No.8 UNSWLJ FORUM 1 (2023).
- Tüzemen, Cemal Mert, *Sustainability and Eu Competition Law: Green Regulations*, 28 (4) AHBVÜ HUKUK FAKÜLTESİ DERGİSİ 271 (2024).
- Volpin, Cristina A., *Sustainability as a Quality Dimension of Competition: Protecting Our Future (Selves)*, 1(2) ANTITRUST CHRONICLE 9 (2020).
- Veljanovski, Cento, *The case against green antitrust*, 18(3) ECJ 501 (2022).
- Van De Sanden, Mariska & Wolf Sauter, *Greening Antitrust: The Dutch and EU Assessment of Sustainability Agreements*, 37(2) ANTITRUST 32 (2023).
- Veenbrink, Marc, *Synergies between the CSDDD and EU competition law. A toxic relationship?*, 8(2) M&CLR 49 (2024).
- Vickers, John, *Competition policy and the consumer welfare standard*, 13(1) J. ANTITRUST ENFORC. 6 (2025).
- Wouters, David, *Which Sustainability Agreements Are Not Caught by Article 101 (1) TFEU?*, 12(3) J. EUR. COMPET. LAW PRACT. 257 (2021).
- Yun, John M., *Reevaluating Out-of-Market Efficiencies in Antitrust*, 54 ARIZ. ST. L.J.

EU Commission, *Review of the Merger Guidelines*, available at: https://competition-policy.ec.europa.eu/mergers/review-merger-guidelines_en (last visited: 2026/2/27).

Kuipers, Pauline, Tialda Beetstra & Joost van Roosmalen, *Sustainability and Competition: From Hot Topic to Business As Usual?*, available at: <https://legalblogs.wolterskluwer.com/competition-blog/sustainability-and-competition-from-hot-topic-to-business-as-usual/> (last visited: 2026/3/4).

(五)、其他

ACM, Vision Document Competition & Sustainability (2014).

ACM, ACM's analysis of the sustainability arrangements concerning the 'Chicken of Tomorrow' (2015).

ABA Antitrust Law Section, Sustainability and Competition Law: Report of the International Developments and Comments Task Force (2021).

ACM, Second draft version: Guidelines on Sustainability Agreements— Opportunities within competition law (2021).

ACM, Legal Memo What is a fair share for consumers in art 101(3) TFEU? (2021).

ACM, No action letter for Agreement among distribution system operators regarding CO2 valuation (ACM/UITNZP/001356) (2022).

ACM, No action letter for the Agreement between Shell and TotalEnergies regarding a joint marketing initiative for CCS services (project Aramis) (ACM/UITNZP/001473) (2022).

ACM, Guidelines regarding Sustainability Claims (2023).

ACM, Policy rule ACM's oversight on sustainability agreements, 4 (2023).

ACM, Informal assessment of sustainability initiative regarding the recycling of commercial waste (ACM/UIT/605715) (2023).

ACM, Informal guidance regarding collaboration on ESG data (ACM/UIT/622168) (2024).

ACM, Open consultation on BMA draft guidance on sustainability agreements

- Response from The Netherlands Authority for Consumers and Markets (2025).
- APEC Competition Policy and Law Group, Competition Policy and Sustainable Development (2023).
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Working Paper No.133 Yardstick competition Theory, design, and practice (2000).
- CMA, Merger Assessment Guidelines (2021).
- CMA, Green Agreements Guidance: Guidance on the application of the Chapter I prohibition in the Competition Act 1998 to environmental sustainability agreements (2023).
- EU Commission, Guidelines on the application of Article 81(3) of the Treaty (2004).
- EU Commission, Commission Notice on informal guidance relating to novel or unresolved questions concerning Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union that arise in individual cases (guidance letters) (2022).
- EU Commission, Guidelines on the applicability of Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union to horizontal co-operation agreements (2023).
- EU Commission, Guidelines on the exclusion from Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union for sustainability agreements of agricultural producers pursuant to Article 210a of Regulation (EU) No 1308/2013 (2023).
- EU Commission, Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Union competition law (2024).
- Fair Trade Advocacy Office (FTAO), EU Competition Law and Sustainability in Food Systems: Addressing the Broken Links (2019).
- Lianos, Ioannis & Amber Darr, *Hunger Games: Connecting the Right to Food and Competition Law* 2/2019 CLES Research Paper Series (2019).
- Lianos, Ioannis, *Global Value Chains, Competition Law and Sustainability: Insights from the Cotton Global Value Chain*, 4/2024 CLES Research Paper Series (2024).
- OECD, Out-of-Market Efficiencies in Competition Enforcement (2023).

United Nations (UN), Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (2015).

公正取引委員会，グリーン社会の実現に向けた事業者等の活動に関する独占禁止法上の考え方，2023 年 3 月。