

34. Otter Tail Power Co. v. United States

410 U. S. 366 (1973)

陳俊仁 節譯

判 決 要 旨

具獨占地位之電力公司，其拒絕與市政電力公司交易之行為，並不因聯邦能源法，或因其與內政部墾務局之契約條文之限制，而豁免其違反「反托拉斯法」之責任。

(The refusals to deal with municipal corporations of the power company who has the monopoly power were not immunized from antitrust liability by the Federal Power Act or by the restrictive provisions in a contract with the Bureau of Reclamation.)

關 鍵 詞

antitrust law (反托拉斯法) ; The Sherman Act (薛曼法) ; monopolization (獨占地位的濫用) ; attempt to monopolize (企圖獨占) ; refuse to deal (拒絕交易) ; immunity (豁免) 。

(本案判決由大法官Douglas主筆撰寫)

事 實

被告Otter Tail電力公司，為一私人電力公司，其營業範圍遍及明尼蘇達州 (Minnesota)、北達科塔州 (North Dakota)、以及

南達科塔州 (South Dakota)。由於該地區電力需求規模，並不若其他大城市高，故整個電力市場規模，並不足以支撐一家以上之電力公司共同加入經營，因此，當地政府將電力供應權，僅特許 (franchise) 單獨一家電力公

司。因此，不同電力公司競爭的市場，並不在於對於終端用戶之訂購，而在於當地政府電力供應權特許之取得；於系爭地區中，Otter Tail電力公司於總計510個城鎮中，取得91%，即465個城鎮電力供應權特許。

Otter Tail電力公司所取得之電力供應權特許，其所獲特許期間，依當地政府的不同而有所差異，大略而言，由10年至20年不等。Otter Tail電力公司於取得電力供應權特許之後，即接受當地民眾訂購電力服務，於當地電力服務零售市場，穩居獨占（monopoly）之地位。

Otter Tail電力公司的主要競爭對手，為當地市政府經營之既有電力系統；Otter Tail的政策為，盡可能在其所服務區域之內，取得並取代原有之市政電力系統。如此，一方面可以降低管線鋪設之成本，一方面可以排除競爭。自1947年以來，Otter Tail電力公司成功取得6家原有之市政電力系統。然而，由1945年到1970年之間，於Otter Tail電力公司已取得當地政府電力供應權特許的12個城鎮之中，其原有之市政電力系統，反而提議要求當地政府，允許原有之市政電力系統與Otter Tail電力公司競爭，要求

當地政府同意允許原有之市政電力系統，取代Otter Tail電力公司，成為該城鎮之電力供應者。

於該12個城鎮之中，僅明尼蘇達州的愛堡湖（Elbow Lake, Minnesota）、北達科塔州的歌曼市（Colman, North Dakota）、以及南達科塔州的艾洛拉市（Aurora, South Dakota）三個城鎮中，業已建置市政電力系統。於其他9個城鎮之中，市政電力系統面臨極大之難題，亦即，市政電力系統並未鋪設電力傳輸所需之管線。市政電力系統所供應之電力，係以批發（wholesale）的方式，向發電廠採買。所購得之電力，須藉由Otter Tail電力公司所建置的管線，方能送至用戶端。即便是美國內政部墾務局（Bureau of Reclamation, United States Department of the Interior）於當地架設有高壓電力線路，但是墾務局並未於當地架設傳輸管線，而必須依賴和Otter Tail電力公司和其他公共事業，訂立電力轉送（wheeling service）契約，方能將高壓電轉為低電壓的民生用電，並傳輸到其批發顧客。

於被告Otter Tail電力公司之電力供應權特許到期之後，其中4個城鎮的居民，包括明尼蘇達州的愛堡湖（Elbow Lake,

Minnesota)、北達科塔州的漢金森市 (Hankinson, North Dakota)、北達科塔州的歌曼市 (Colman, North Dakota)、以及南達科塔州的艾洛拉市 (Aurora, South Dakota), 運用投票的方式, 表決要求建立市政電力系統。當Otter Tail電力公司得悉當地居民的決定之後, Otter Tail電力公司首先拒絕以批發電力的方式, 出售電力與市政電力系統; 接著拒絕轉送其他批發電力供應商之批發電力與市政電力系統。

在Otter Tail電力公司的抵制之下, 北達科塔州的歌曼市與南達科塔州的艾洛拉市, 透過其他的方式, 取得所需的電力。為了抵制這兩個城鎮的措施, Otter Tail電力公司使用了訴訟作為武器, 向法院提起訴訟。至於另兩個城鎮, 明尼蘇達州的愛堡湖市與北達科塔州的漢金森市, Otter Tail電力公司雖然有足夠的電力, 但卻拒絕與這兩個城鎮交易。愛堡湖市被迫切斷其批發電力供給管線, 轉而建造屬於自己的發電廠。雖然愛堡湖市與漢金森市要求壟務局與其他批發電力供應商, 售予其批發電力, 壟務局與其他批發電力供應商也同意出售, 但是Otter Tail電力公司, 卻援引其與壟務局與其他批發電力

供應商所簽訂之電力轉送契約條款, 拒絕轉送電力於Otter Tail電力公司本身用戶所在之區域。

Otter Tail電力公司同時直接或間接地, 運用訴訟的方式, 來制止或延遲四個城鎮在其服務區域內, 建立市政電力系統。由於市政電力系統的建立, 有賴公債的發行; 而公債的發行, 首先須由律師出具, 該地方政府並無任何削弱債券的價值、或已經提起、即將提起、或被威脅將提起訴訟之聲明。由於Otter Tail電力公司直接或間接地提起訴訟, 使得當地政府遲遲無法發行公債, 市政電力系統的建置, 自然更遙遙無期。

基於前開事實, 美國聯邦政府認定Otter Tail電力公司違反「反托拉斯法」(Antitrust Law), 並於美國聯邦地方法院明尼蘇達分院提起訴訟; 主張Otter Tail電力公司的行為, 違反美國聯邦薛曼法(The Sherman Act)第2條, 構成獨占地位的濫用(monopolization)而且企圖獨占(attempt to monopolize)。

美國聯邦地方法院認同原告的主張, 認為Otter Tail電力公司的行為, 違反美國聯邦薛曼法(The Sherman Act)第2條, 構成獨占地位的濫用

(monopolization) 而且企圖獨占 (attempt to monopolize)。美國聯邦地方法院並頒布禁制令，禁止 Otter Tail 電力公司 (1) 拒絕銷售批發電力與其他現存、或提議建置之市政電力系統；(2) 拒絕轉換批發電力，使其能供應該公司用戶所在之區域；(3) 訂立與執行任何禁止使用該公司電力線路以運轉市政電力系統電力之契約；(4) 訂立與執行任何有關限制該區域內之消費者與電力公司有關電力銷售的契約；(5) 著手、支持或牽涉相關訴訟，以直接或間接的阻止市政電力系統之建立，以達到其延緩或防止其他電力系統建設設置之目的。

Otter Tail 電力公司不服聯邦地方法院的判決，全案直接上訴 (direct appeal) 聯邦最高法院。

判 決

原判決除第五部分 (即上述 (5) 部分) 應發回更審外，其餘部分維持。

理 由

在本案中，地方法院認定 Otter Tail 電力公司濫用其獨占地位、並且企圖獨占其服務區域內

的電力零售分配，違反美國聯邦薛曼法第2條。Otter Tail 電力公司為防止其於當地城鎮電力供應權特許到期之後，被市政電力系統所取代，因此，Otter Tail 電力公司所採行的方式為：

(1) 於其零售電力用戶所在的地區，拒絕販售批發電力與市政電力系統；

(2) 拒絕轉換批發電力供應商之電力與市政電力系統；

(3) 提起訴訟以防止或延遲市政電力系統的建置；

(4) 尋求其他電力供應商之支持，並訂立契約，以延遲市政系統之建立。

Otter Tail 電力公司主張，根據聯邦能源法，Otter Tail 電力公司的行為，並不受反托拉斯法所拘束。我們並不同意此論點。於 *United States v. Philadelphia National Bank*，以及 *Silver v. New York Stock Exchange* 二案中，本院明確指出，雖然聯邦反托拉斯法可能與其他聯邦法規相衝突，但是其他聯邦法規所容許之行為，仍應受聯邦反托拉斯法所拘束。於 *California v. FPC* 一案中，本院明確指出，雖然購置天然氣公司資產的行為業已經聯邦能源委員會，依據聯邦能源法第7條，予以批准，但聯邦能源委員會的批

准，並不構成聯邦反托拉斯法之豁免。同樣地，於*United States v. Radio Corp. of America*一案中，本院亦指出，雖然聯邦通訊委員會，基於「公共利益」的考量，而批准電臺的交換，此電臺交換的行為，仍應受聯邦反托拉斯法所規範。

Otter Tail電力公司主張，其拒絕交易（refuse to deal）之行為，應為聯邦反托拉斯法之豁免行為（immunity）。因為根據聯邦能源法第202條(b)項，聯邦能源委員會有權強迫其與他電力供應者之電力管線，為非自願性的互聯。然而，根據聯邦能源法第202條的立法意旨，係鼓勵自願的互聯。只有當電力公司拒絕自願性的互聯時，聯邦能源委員會才可以於考量與聯邦反托拉斯法無關之因素之後，行使強迫互聯的權力。影響聯邦能源委員會決定的標準，在於強迫互聯是否為「必要或適當的公共利益」。雖然反托拉斯的考量，也許是相關的考量因素之一，但卻不是決定性的因素。在立法紀錄上，並未顯露出有將電力公司排除於反托拉斯法適用的意圖。相反的，於聯邦能源法案的第2部分中指出，維持競爭，可能會為維護更大的公共利益。

因此，並沒有任何基礎可以支持，聯邦能源委員會所擁有命令Otter Tail電力公司與他電力公司互聯的有限權力，可以代替聯邦反托拉斯法，或成為聯邦反托拉斯法的豁免依據。

證據充分地顯示，Otter Tail電力公司在它的服務區域內，其行為明顯違反聯邦反托拉斯法，例如：Otter Tail電力公司利用其獨占地位阻止競爭、或獲取競爭優勢、或毀壞競爭者，此皆為聯邦反托拉斯法之違反。地方法院認為Otter Tail電力公司在電力傳輸上，「在它的服務區域有其戰略優勢」，並且它使用這優勢，阻止潛在的新加入者從外部來源獲得電力供應，以加入Otter Tail電力公司銷售電力區域之市場。利用獨占地位「毀壞被威脅的競爭」是違反美國聯邦薛曼法第2條中，「企圖獨占」之行為。協議不競爭，以繼續保持或擴大獨占者，亦同。

當Otter Tail電力公司所服務的地區，決定當其電力供應權特許到期時，並不予以這些城鎮可以自行發電、自行傳送、並且自行分配它自己的電力。但是由於這些城鎮並不擁有所需之輸電管線，彼此管線的互聯，是唯一的解決方法。就如同地方法院所指

出、且證據充分顯示者，Otter Tail電力公司拒絕販售批發電力、或轉換他電力供應商之批發電力，乃在於防止市政電力系統侵蝕其獨占性地位。

Otter Tail電力公司倚賴其與壟務局、以及其他合作社所簽訂之電力轉送契約，主張這些電力轉送契約，於訂定當時，即免除其有轉換電力至其用戶所在區域之義務。地方法院判定，這些電力轉送限制，「實際上是疆土分配計畫」，而且當然（per se）違反美國聯邦薛曼法。本院業已認定，這類契約條款存在的目的，即為「阻卻被告的競爭者，接近其所防衛的市場」。並為美國聯邦薛曼法當然之違反。

地方法院判決發現Otter Tail電力公司所贊助的訴訟，有延遲和防止市政電力系統建置的目的，「以期望在該區域電力的銷售和傳輸中，保存其既有之優

勢」。地方法院在引用分析本院 *Eastern Railroad Conference v. Noerr Motor Freight* 判決時，解釋其僅適用於「單指努力去影響政府的立法和行政部門」而言。地方法院的判決，係作成於本院作成 *California Motor Transport Co. v. Trucking Unlimited* 一案判決之前。於 *California Motor Transport Co.* 一案之中，本院裁定 *Noerr* 原則之「單純偽裝」（mere sham）例外之規範，同樣包含當原告依據不充分之主張，一再提起民事或行政訴訟，僅為了達到限制競爭目的之情形。因此，本院撤銷地方法院原判決第五部分，並發回地方法院依本院 *California Motor Transport Co.* 一案之意旨更審。

原判決除第五部分（即上述（5）部分）應發回更審外，其餘部分維持。