

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度再字第34號

再 審 原 告 星元電力股份有限公司

代 表 人 湯榮清

訴訟代理人 宋皇佑 律師

再 審 被 告 公平交易委員會

代 表 人 李鎡

上列當事人間公平交易法事件，再審原告對於中華民國111年6月16日本院109年度上字第846號判決，提起再審之訴，本院判決如下：

主 文

再審之訴駁回。

再審訴訟費用由再審原告負擔。

理 由

一、按民國112年8月15日修正施行之行政訴訟法（下稱修正行政訴訟法）施行前已繫屬於最高行政法院，而施行後尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法（即修正行政訴訟法施行前之行政訴訟法）審理，同日施行之行政訴訟法施行法第19條第1項定有明文。本件再審之訴於修正行政訴訟法施行前已繫屬本院，於施行後尚未終結，依上開規定，應由本院依舊法審理而為裁判，合先敘明。

二、經濟部為解決電力不足之窘境，開放民間經營電廠，自88年起經審核通過並實際運轉之國內民營電廠，有麥寮汽電股份有限公司（下稱麥寮公司）、長生電力股份有限公司（下稱長生公司）、和平電力股份有限公司（下稱和平公司）、新桃電力股份有限公司（下稱新桃公司）、國光電力股份有限公司（下稱國光公司）、嘉惠電力股份有限公司（下稱嘉惠公司）、森霸電力股份有限公司（下稱森霸公司）、星能電力股份有限公司（下稱星能公司）及再審原告等9家民營發

01 電業者（Independent Power Producer，下稱IPP業者）。
02 該9家IPP業者已分別與台灣電力股份有限公司（即前程序之
03 輔助參加人，下稱台電公司）簽訂購售電合約（Power Pur-
04 chase Agreement，下稱PPA），約定依PPA訂定之購售電費
05 率計價售電予台電公司。嗣因台灣中油股份有限公司自95年
06 12月22日起陸續調漲發電用天然氣價格，長生公司、嘉惠公
07 司、新桃公司、森霸公司、國光公司、星能公司（按因麥寮
08 公司、和平公司為燃煤發電廠，再審原告當時尚未商轉，故
09 不在其列）聯名向台電公司要求修訂PPA之燃料成本（費
10 率）調整機制。台電公司自96年8月起陸續與上開6家IPP業
11 者召開協商會議，於96年9月11日協商會議作成結論，雙方
12 同意將燃料成本（費率）調整機制修訂為按即時反映調整機
13 制，且雙方未來應就影響購電費率之各項因素（如利率、折
14 現率）繼續協商，以符合購售電價格之公平性及合理性。嗣
15 台電公司依上述協商會議結論及因麥寮公司、和平公司分別
16 於96年12月發函要求調整購售電費率，自96年10月間起至97
17 年間陸續完成上開能量電費計價公式調整後，台電公司持續
18 與各家IPP業者就購售電費率結構因利率調降部分研議調整
19 機制進行協商，惟無法達成建立購售電費調整機制之合意。
20 復經台電公司於101年6月15日報請經濟部能源局（下稱能源
21 局）介入協處其與國光公司、森霸公司、星能公司及再審原
22 告等4家IPP業者間之購售電合約爭議，並經能源局召開4次
23 協處會議，惟迄101年9月26日第4次協處會議，再審原告及
24 其他8家IPP業者均仍未同意接受能源局提出之協處方案。經
25 再審被告主動立案調查結果，以9家IPP業者為國內少數經政
26 府特許成立向台電公司供應臺灣本島地區電力之事業，彼此
27 間係處於同一產銷階段，為具有水平競爭關係之國內發電業
28 者。9家IPP業者於97年間起至101年10月止逾4年期間，藉所
29 組成之臺灣民營發電業協進會（下稱協進會）集會，達成彼
30 此不與台電公司完成調整購售電費率之合意，相互約束事業
31 活動，而為「以拖待變」等方式，聯合拒絕與台電公司協

商，已足以影響國內發電市場之供需功能，核屬違反行為時（即104年2月4日修正前，下同）公平交易法第14條第1項「事業不得為聯合行為」之禁止規定，乃依同法第41條第1項前段、第2項暨「公平交易法第10條及第14條情節重大案件之裁處罰鍰計算辦法」等規定，以102年3月15日公處字第102035號處分書（下稱原處分）命再審原告及其他8家IPP業者自原處分送達之次日起，應立即停止前開違法之聯合行為，並對再審原告及其餘8家IPP業者分別裁處罰鍰，再審原告之裁罰金額為新臺幣1億3仟萬元。9家IPP業者均不服，提起訴願，經訴願決定將原處分關於罰鍰部分撤銷，由再審被告另為適法之處分，而駁回其餘訴願部分。再審原告就訴願駁回部分不服，向臺北高等行政法院（下稱原審）提起行政訴訟，聲明：訴願決定及原處分關於認定再審原告違反公平交易法第14條第1項聯合行為之規定及命再審原告立即停止該違法行為部分均撤銷。經原審102年度訴字第1750號判決再審原告勝訴後，再審被告提起上訴，經本院104年度判字第347號判決廢棄，發回原審更為審理。嗣原審104年度訴更一字第76號判決（下稱更一審判決）仍維持再審原告勝訴，復經本院107年度判字第510號判決（下稱前次發回判決）廢棄更一審判決，發回原審更為審理。其後原審107年度訴更二字第110號判決（下稱原判決）再予維持再審原告勝訴，終經本院109年度上字第846號判決（下稱原確定判決）廢棄原判決，並駁回再審原告在原審之訴確定。再審原告不服，以原確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所定事由，提起本件再審之訴。

三、再審原告起訴主張：

(一)原判決認定台電公司於本件容量費率之協商上，似有利用其獨占買方地位為「限制競爭」不公平行為之事實，再審被告卻對此漠視，作成原處分亦有未洽。若本院依法將上開確定之事實作為原確定判決之判決基礎，縱IPP業者間有拒絕容量費率協商之合意，然是否屬於對台電公司之不法侵害，而

01 出於防衛自己或他人權利之正當防衛行為，應得阻卻該合意
02 行為之不法性，不應再論以違法之聯合行為，原確定判決自
03 應維持原判決之結論而駁回上訴；退一步言，若本院對上開
04 合意行為是否屬正當防衛而得阻卻違法，尚待事實審進一步
05 調查，應發回更審。然原確定判決於其逐點指摘原判決違背
06 法令之理由論述，顯然漏未提及原判決上開事實認定，遑論
07 依法將之作為判決基礎，自屬消極不適用行政訴訟法第254
08 條第1項規定之情形，而有適用法規顯有錯誤之再審事由。

09 (二)台電公司為IPP業者供售電力之獨占買方，就購買IPP業者之
10 電力，當然無其他買方與之競爭，反觀IPP業者有多家，並
11 非獨占賣方，除非另有特殊制度之設計安排，否則台電公司
12 與IPP業者間之購售電關係，必然呈現競爭關係僅偏於賣方
13 而不會存在於買方之不公平競爭關係。如此一來，不僅扭曲
14 正常之價格機制與市場功能，亦會使得潛在投資人對於投入
15 巨資扮演IPP業者一途卻步不前，導致台電公司欲藉民營電
16 廠協助發電、解決缺電危機之目的，不能實現。因此，PPA
17 之功能設定，本旨在於限制、解消、矯正不公平地偏於賣方
18 之競爭關係，使得IPP業者能在與台電公司建立購售電關係
19 之交易上，取得一個平衡而對等之公平交易地位，符合公平
20 交易法第1條第1項規定確保公平競爭之立法宗旨。惟原處分
21 卻要求IPP業者於進入PPA履約階段之後，必須維持僅會偏於
22 賣方之不公平競爭關係，顯然破壞PPA之正當功能設定，而
23 與PPA之應論以聯合行為之背景法理衝突矛盾，自屬違誤。
24 原確定判決漏未審酌上開足以支持原判決結果正當性之該
25 「其他理由」，僅以原判決理由之不當，即逕認上訴有理由
26 而廢棄原判決，自屬消極不適用行政訴訟法第255條第2項而
27 顯然影響裁判，適用法規顯有錯誤等語，為其論據。聲明：
28 原確定判決廢棄；再審被告之上訴駁回。

29 四、再審被告則以：

30 (一)原確定判決屢屢指出前次發回判決意旨已就市場界定、IPP
31 業者間具有競爭關係、能量費率為競爭因素等認定為法律上

01 之判斷，而非單純事實認定，原判決未依前次發回判決意旨
02 所示法律上判斷為判決基礎，自有判決違背法令應予廢棄，
03 且原確定判決依行政訴訟法第259條第1款規定自為判決，係
04 基於本案卷內經原審審理所確定事實，並斟酌依法得斟酌之
05 事實而為裁判，再審原告刻意將本院法律上見解誤導為本案
06 事實未臻明確再行調查之指示或對本案事實再為補充等情，
07 進而指摘原確定判決未以事實審法院所確定事實而判決違反
08 行政訴訟法第254條云云，而有適用法規顯有錯誤之情形，
09 實不足採。

10 (二)再審原告並無指出原確定判決有何違背司法院大法官解釋、
11 憲法法庭裁判之情形，其指摘原確定判決有適用法規顯有錯
12 誤之違法，諸如9家IPP業者並非同一地理市場、IPP業者間
13 不具競爭關係、非保證時段不發生競爭關係、台電公司及PP
14 A對IPP業者而言均屬不公平競爭關係，欲藉此脫免公平交易
15 法第7條、第14條第1項本文規定之拘束，不僅再次違顧並悖
16 於本院法律上見解，更誤解法律上判斷而錯指為事實認定，
17 再審原告對本院就本案市場界定及競爭關係等法律上見解，
18 縱有爭執，非得謂為原確定判決有行政訴訟法第273條第1項
19 第1款適用法規顯有錯誤之情形。

20 (三)再審原告所述僅再次重申其歷審主張，係再審原告主觀見解
21 與原確定判決意旨相悖，並未具體表明原確定判決有何適用
22 法規顯有錯誤，實與再審要件不符等語，資為抗辯。聲明：
23 再審原告之訴駁回。

24 五、本院按：

25 (一)確定判決有行政訴訟法第273條第1項第1款所規定：「適用
26 法規顯有錯誤」之事由，固得提起再審之訴。惟所謂「適用
27 法規顯有錯誤」，係指確定判決所適用之法規有顯然不合於
28 法律規定，或與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁
29 判意旨顯然有所牴觸者，始足當之。至於法律上見解之歧異
30 或事實之認定，再審原告對之縱有爭執，要難謂為適用法規
31 顯有錯誤，而據為再審之理由。

01 (二)公平交易法第4條規定：「本法所稱競爭，謂二以上事業在
02 市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭
03 取交易機會之行為。」第7條第1項、第2項、第3項規定：
04 「（第1項）本法所稱聯合行為，謂事業以契約、協議或其
05 他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務
06 之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易
07 地區等，相互約束事業活動之行為而言。（第2項）前項所
08 稱聯合行為，以事業在同一產銷階段之水平聯合，足以影響
09 生產、商品交易或服務供需之市場功能者為限。（第3項）
10 第1項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯
11 絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。」第
12 14條第1項本文規定：「事業不得為聯合行為。」準此，公
13 平交易法禁止事業為聯合行為之規範目的，旨在於防止具競
14 爭關係之複數事業，藉由合意採取共同行為之方式，相互約
15 束事業活動，以達限制競爭的目的。再者，聯合行為之構成
16 要件為：(1)行為主體係具水平競爭關係之事業；(2)事業間具
17 有契約、協議或其他方式之合意；(3)事業間之合意係對商品
18 或服務之價格、限制數量、技術、產品、設備、交易對象、
19 交易地區等相互約束事業活動予以決定；(4)須足以影響生
20 產、商品交易或服務供需之市場功能。所謂「足以」影響市
21 場功能，解釋上僅需事業所為之共同行為，在客觀上有影響
22 市場供需功能之危險為已足，非以市場供需功能實際受到影
23 響為必要。是以，聯合行為之成立，與合意內容有無法律上
24 拘束力，合意後有無實際執行或事業是否因聯合行為獲得實
25 際利益無涉，僅限制競爭效果之程度具危險性即滿足其要
26 求。而上開聯合行為要件中，關於「行為主體係具水平競爭
27 關係之事業」與「須足以影響生產、商品交易或服務供需之
28 市場功能」部分，須界定相關市場始得認定事業是否為同一
29 產銷階段具有水平競爭關係之事實，且該事業間如透過合意
30 而為上開限制競爭之行為時，該行為是否足以影響相關市場
31 之供需功能。所謂相關市場，係指經濟學所稱競爭圈而言，

01 因商品替代性之廣狹、商品銷售區域之不同而解釋其區域或
02 範圍。界定相關市場應綜合產品市場及地理市場加以判斷。
03 產品市場係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度
04 需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍；地理市場係
05 指就結合事業提供之某特定商品或服務，交易相對人可以很
06 容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。在考量產品市
07 場、地理市場外，並得視具體個案，衡量時間因素對於特定
08 市場範圍之影響。

09 (三)經查，原確定判決業已論明：1.就本件產品市場部分，包括
10 再審原告在內之9家IPP業者出售予台電公司之產品均為電
11 力，所出售之電力僅止於發電予台電公司之階段，並於完成
12 供電至PPA所約定之變電所後，後續均由台電公司統籌輸配
13 送電力，本件產品應為發電階段之電力，並以「發電階段的
14 電力」為一特定產品市場範圍；前次發回判決意旨就本件市
15 場界定業已明示須考量需求替代性，以我國本島為單一電力
16 網，各IPP業者所提供之電力特性相同，台電公司是否容易
17 於各IPP業者間選擇或轉換交易對象為市場界定方法；原審
18 未依前次發回判決指示之方法審查市場之界定，逕悖於發電
19 市場電力產品之特性、未自需求替代性論斷，及誤解原處分
20 以PPA形塑發電市場，並認台電公司同時為輸、配電業者，
21 再審被告不應將電力市場簡化為發電市場為由，遽以IPP業
22 者所屬之發電市場應界定為躉售批發之次級發電市場，即有
23 判決不適用法規、適用法規不當、理由不備及矛盾；2.依各
24 IPP業者與台電公司簽訂PPA內容觀之，IPP業者出售之產品
25 均係發電階段之電力，就其等售予台電公司之電力區分為保
26 證（發電）時段及非保證（發電）時段；前次發回判決意旨
27 已指明：「是以該2時段（即保證及非保證時段）之約定，
28 其區別應僅是交易價格之不同，而為契約內容與條件之一部
29 分，上開2時段之費率及交易數量，共同構成台電公司完整
30 之購電價格；原判決（即更一審判決）關於本件產品市場之
31 界定，無視PPA整體性之考量，且彼等所生產之產品均相

同，復就購電者台電公司之需求而言，該電力之供給亦有替代性等情，將原處分界定發電市場之產品市場，進一步劃為保證時段及非保證時段之不同產品市場，亦與交易習慣及經驗法則相違。」等意旨，惟原審仍持被廢棄之更一審判決見解，遽以「如何能不將保證時段與非保證時段區分看待」，並分別論述9家IPP業者有無水平競爭關係，為不利再審被告之認定，於法即有違誤；3.台電公司與9家IPP業者所簽訂之PPA，雖已約定於保證時段之售電時數及所應支付電費，且受限於PPA契約約定之期間長達25年，惟依原判決確定之事實，台電公司前曾於96年間，就關於燃料成本（費率）調整機制修訂為按即時反映調整機制，足見該長期契約雙方當事人所訂定之PPA內容，契約期間價格仍有協商、調整之空間，且當台電公司所需電力超過保證時段之電量時，亦有再額外向各IPP業者加購電力之必要，致非保證時段之交易數量亦未固定，殊非簽約後即無法變動購電數量及價格，而謂IPP業者彼此間無競爭關係，業經前次發回判決意旨亦已論明；原審無視於96年間，雙方當事人就關於燃料成本（費率）調整機制修訂為按即時反映調整機制之事實，逕以簽約後價格已固定、數量由台電公司調度，曲解修約購售電費率亦係各IPP業者一體適用，遂認IPP業者無從變動價格與數量而不具競爭關係云云，有判決適用法規不當及理由不備之違法；4.依「經濟調度原則」「優良電業運行慣例」，能量費率之高低，確為台電公司是否優先調度購電之重要考量因素，是以能量費率即為非保證時段之競爭因素，IPP業者間就此所競爭爭取者，係非保證時段內購電數量多寡之交易機會，倘能量費率較低之前順位IPP業者無法配合調度，台電公司須迅即向次一順位IPP業者調度，以及時進行電力供應，此於前次發回判決意旨業已闡述；原審仍悖於前次發回判決之法律上判斷，否定能量費率為競爭因素，即有判決不適用法規、適用法規不當、理由不備之違背法令；5.行政訴訟事實審言詞辯論筆錄已記載當事人陳述之事實，而原審於

01 判決中如未予認定，亦與言詞辯論之目的不符，為達公平裁
02 判及訴訟經濟目的，本院自得依行政訴訟法第307條之1準用
03 民事訴訟法第476條第2項之規定，予以斟酌，據以為裁判；
04 依卷附協進會歷次會議紀錄，再參據96年間由IPP業者先行
05 開啟協商之背景可知，台電公司原本欲將整體PPA之購售電
06 費率做併同協商，但先行修訂燃料成本，之後再就包括利率
07 等影響購售電費率之各項因素續行協商，協商範圍尚非僅僵
08 化侷限於利率（資本費率），況既然開啟協商，則所有PPA
09 交易條件均有納入協商之可能，修約結果自可能包括影響雙
10 方購售電價格與數量之相關事項，本件IPP業者合意內容屬
11 於與競爭有關之事項，IPP業者實際上可以藉協商更改PPA價
12 量關係，而藉由不同之交易條件組合互為競爭，IPP業者倘
13 未達成聯合拒絕協商之合意，即有可能各自與台電公司個別
14 議定不同之交易條件，以爭取更多的交易機會，各IPP業者
15 藉聯合行為採取一致性行動，避免競爭風險，使市場無法透
16 過競爭機制之運作而自然達到最適狀態，是上述合意自屬限
17 制IPP業者間與競爭有關之事業活動，足生使市場供需功能
18 受到影響之危險，又依台電公司在發電市場之市占率表，足
19 見9家IPP業者對國內發電市場之供給具不可或缺之地位，台
20 電公司為維持營運績效及電能供給，對於IPP業者具有依賴
21 性，且觀自96年間開始進行協商之過程，益可見IPP業者於
22 實質上確有談判議約力量，並不因台電公司是否為其等所指
23 之獨占綜合電業而居於較劣之地位；再審被告認定再審原告
24 及其他8家IPP業者因意思聯絡，達成一致拒絕台電公司要求
25 調整PPA費率，相互拘束事業活動之合意，違反公平交易法
26 第14條第1項本文規定，以原處分命再審原告自原處分送達
27 之次日起，應立即停止前開違法之聯合行為，洵屬合法有
28 據；再審原告以台電公司係唯一買受人為由，否定9家IPP業
29 者所為聯合行為之非難性及對市場可能造成之影響，指摘再
30 審被告之認定違誤云云，自非可採等情。爰將原判決廢棄，
31 並自為判決，駁回再審原告在原審之訴。經核原確定判決所

適用之法規並無與應適用之法規顯然相違背，亦無與司法院現尚有效之大法官解釋、憲法法庭裁判意旨顯然有所抵觸之情形。

(四)再審原告雖主張IPP業者間有拒絕容量費率協商之合意，是出於防衛自己或他人權利之正當防衛行為，應得阻卻該合意行為之不法性，不應再論以違法之聯合行為，若尚待事實審就此部分進一步調查，則應發回更審，然原確定判決顯然漏未提及原判決上開事實認定，遑論依法將之作為判決基礎；台電公司依法乃為IPP業者供售電力之獨占買方，IPP業者則非獨占賣方，除非另有特殊制度之設計安排，否則台電公司與IPP業者間，必然呈現競爭關係僅會偏於賣方而不會存在買方之不公平競爭關係，原處分要求IPP業者於進入PPA履約階段後，必須維持僅會偏於賣方之不公平競爭關係，顯破壞PPA之正當功能設定，而與PPA之應論以聯合行為之背景法理衝突矛盾，原確定判決漏未審酌足以支持原判決結果正當性之其他理由，僅以原判決理由之不當，即逕認上訴有理由而廢棄原判決，有消極不適用行政訴訟法第254條第1項及第255條第2項規定而顯然影響裁判之情形云云。惟查依行政罰法第12條規定可知，正當防衛需以現在不法之侵害存在，且出於防衛自己或他人權利之行為而違反行政法上義務為要件，始能阻卻違法。原確定判決就此已論明：依卷附協進會歷次會議紀錄，再參據96年間由IPP業者先行開啟協商之背景可知，台電公司原本欲將整體PPA之購售電費率做併同協商，但先行修訂燃料成本，之後再就包括利率等影響購售電費率之各項因素續行協商，協商範圍尚非僅僵化侷限於利率（資本費率），況既然開啟協商，則所有PPA交易條件均有納入協商之可能，修約結果自可能包括影響雙方購售電價格與數量之相關事項；本件IPP業者合意內容屬於與競爭有關之事項，IPP業者實際上可以藉協商更改PPA價量關係，而藉由不同之交易條件組合互為競爭，IPP業者倘未達成聯合拒絕協商之合意，即有可能各自與台電公司個別議定不同之交易條

件，以爭取更多的交易機會，各IPP業者藉聯合行為採取一致性行動，避免競爭風險，使市場無法透過競爭機制之運作而自然達到最適狀態，是上述合意自屬限制IPP業者間與競爭有關之事業活動，足生使市場供需功能受到影響之危險；又依台電公司在發電市場之市占率表，足見9家IPP業者對國內發電市場之供給具不可或缺之地位，台電公司為維持營運績效及電能供給，對於IPP業者具有依賴性，且觀自96年間開始進行協商之過程，益可見IPP業者於實質上確有談判議約力量，並不因台電公司是否為其等所指之獨占綜合電業而居於較劣之地位等情。是以，難謂再審原告及其他8家IPP業者因意思聯絡，達成一致拒絕台電公司要求調整PPA費率，相互拘束事業活動之合意當時，有何對再審原告現在不法之侵害存在而得以阻卻違法可言。經核其再審意旨，無非係就事實認定及證據取捨事項為爭執，或係重述其於上訴已主張而為原確定判決所摒棄不採的理由，或執其歧異之法律見解再為指摘，尚與行政訴訟法第273條第1項第1款規定之適用法規顯有錯誤之再審事由有間。

(五)綜上所述，再審原告所為原確定判決有適用法規顯有錯誤之指摘，並無可採，其依行政訴訟法第273條第1項第1款規定提起本件再審之訴，為顯無再審理由，應予駁回。

六、據上論結，本件再審之訴為無理由。依行政訴訟法第278條第2項、第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 12 月 14 日

最高行政法院第四庭

審判長法官 曹 瑞 卿

法官 許 瑞 助

法官 王 俊 雄

法官 侯 志 融

法官 鍾 啟 煒

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

01 中 華 民 國 112 年 12 月 14 日
02 書記官 蕭 君 卉