

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第四庭

111年度訴字第53號

113年4月10日辯論終結

原告 高鳳國際物流股份有限公司

代表人 王正彥

訴訟代理人 盧俊誠律師

複代理人 顏文正律師

被告 公平交易委員會

代表人 李 鎡

訴訟代理人 郭安琪

王政傑

伍安義

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國110年11月19日公處字第110079號處分書，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：中華民國貨櫃儲運事業協會（下稱貨櫃儲運協會）前曾於民國103年4月30日以(103)櫃協字字第029號函（下稱103年4月30日函）檢附所屬貨櫃場會員將於103年7月恢復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費（下稱系爭費用），即每計費噸新臺幣（下同）55元之函文或公告，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會。被告接獲檢舉後調查，據以認定原告等21家貨櫃場業者（業者名單詳如被告110年11月19日公處字第110079號處分書〈下稱原處分〉所載之被

處分人)共同決定自103年7月間聯合恢復收取系爭費用，為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平交易法（下稱公平法）第15條第1項規定，以105年4月22日公處字第105034號處分書（下稱前處分）作成決定，並命原告等21家業者自前處分書送達之次日起，應立即停止共同決定收取系爭費用之違法行為，並裁處原告440萬元罰鍰。原告不服前處分，提起行政訴訟，經本院以106年1月19日105年度訴字第907號判決駁回原告之訴。原告不服，提起本件上訴，經最高行政法院107年4月19日107年度判字第229號判決廢棄並發回更審，復經本院109年3月12日107年度訴更一字第46號判決（下稱更一審判決）撤銷前處分關於原告部分確定在案。被告遂針對更一審判決撤銷理由部分，重為調查，另以原處分認定原告等21家業者共同決定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用，違反公平法第15條第1項規定，且裁處原告90萬元罰鍰。原告不服，遂提起本件行政訴訟。

二、原告主張：

(一)被告曾就本件同一事實以包含原告在內之21家業者違反公平法第15條不得為聯合行為之規定，以前處分裁處原告罰鍰440萬元，原告對前處分提起行政訴訟，經更一審判決將前處分關於原告部分撤銷，因被告未上訴而告確定。詎被告又以原告等21家業者有違反公平法第15條規定，以原處分將罰鍰由440萬元減為90萬元。然原處分之理由，原係於更一審判決中所得提出之攻擊或防禦方法，抑或對更一審判決不服而提起上訴第三審之理由，被告卻捨此不為，未上訴致更一審判決確定，則其在未有任何新事證之情形下，仍循前案之主張而為原處分之理由，原處分實已違反行政訴訟法第216條第1、3項規定，自屬違法，應予撤銷。

(二)原處分雖改以「3噸以下CFS出口機械使用費」（即系爭費用）為裁罰對象，裁罰原告90萬元，果如原告有違法收取系爭費用，則此一違法行為係在「103年7月起至104年6月間止」

，而被告於105年為前處分時即已知悉此事，則其遲至110年11月19日始以原處分認原告有與其他業者合意恢復收取系爭費用之聯合行為，並以之為處罰對象，顯已逾行政罰法第27條所定之裁處權時效，自不得對原告再為裁處。

(三)原處分對於裁罰原告90萬元之理由，係以概括方式說明，未就何以裁處90萬元之具體計算方式，予以個別說明，則其裁量實屬濫用，且有違比例原則。又原告屬中小企業，且依原告之經營模式，有關CFS出口之貨物多屬3噸以上之貨物，3噸以下之貨物係屬少數，占營收比甚微，而原告自103年7月起至104年6月間就系爭費用之收入僅為200餘萬元，扣除成本後獲益僅為20餘萬元。原處分並未考量原告之利得情形，即處以90萬元之裁罰，顯亦違反比例原則。復依前處分，被告係認定原告於裁罰期間有就「CFS出口機械使用費」（包含3噸以上及3噸以下）近1,470萬元之收入而科以440萬元之裁罰，其裁罰比率為29%左右，何以原處分改以系爭費用為裁罰對象，而本件所認之裁處期間原告就「3噸以下CFS出口機械使用費」之收入為200餘萬元，卻裁罰90萬元，其裁罰比率高達45%左右？未見被告敘明理由，顯有裁量權濫用之違法情事等語。

(四)並聲明：原處分關於原告部分撤銷。

三、被告則以：

(一)按行政訴訟法第213條固規定，訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者有確定力，惟依該條文義，僅限「訴訟標的已經裁判者」方生確定力。倘法院未曾以某事實關係為基礎並對之為法律上之評價時，該部分事實關係因未曾經法院斟酌及裁判確認，即非屬「訴訟標的已經裁判」之範疇，自非既判力效力所及。更一審判決在就前處分認定系爭聯合行為構成要件予以審視時，針對聯合行為主體、產品市場、地理市場、聯合行為之合意等構成要件，均明確肯認前處分之見解係屬無誤，惟就足以影響市場功能一節謂：「……若非上開航線、航期等因素……本件聯合行為所收取之系爭費用，在所

有前述應繳費用中……，占有多少比例？此部分營業額占CF S出口運量總營業額之比例若干？其在上開費用未變，而移動貨櫃場所增加運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，誠有可疑……」等語。顯見更一審判決就前處分「足以影響市場功能」一節，係認基於當時事實及援引證據尚難逕以證明，致原告等21家業者聯合行為是否合致公平法第14條構成要件尚有未明，而撤銷前處分。是以，被告自有依據更一審判決意旨，針對事實未明部分重為調查釐清之必要。而被告基於重新調查所獲之事實證據而作成原處分，其所據以認定之事實基礎已與前處分有所不同，則原處分自非更一審判決既判力所及。又更一審判決認定前處分裁罰部分以「3噸以上CFS出口機械使用費」之收取，做為裁罰金額之依據，有裁量濫用之違法情事。倘更一審判決認原告等21家業者之系爭聯合行為，不構成公平法第14條所稱聯合行為，致不違反公平法第15條第1項本文之禁制規定，則該判決根本無需進一步再就前處分之罰鍰裁處妥適與否予以論斷，因為當違法行為之事實已明確而未合致構成要件時，裁罰即失所附麗。由此益證，被告確有必要重新調查事證而為新處分，以解決此一懸而未決之爭議，縱被告重新調查結果維持與前處分相同內容之處分，仍屬合法。況本案原處分所根據事實及援引之證據資料，已與前處分有所不同，且原處分主文與前處分主文亦不相同（即原處分並未命停止違法行為，原告等21家業者罰鍰亦有所出入）。是原處分既非更一審判決既判力效力所及，則原告主張原處分違背行政訴訟法第216條第1項及第3項規定云云，自無可採。

(二)公平法第41條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處權時效如何計算特別規定，故回歸適用一般性之行政罰法第27條第4項規定。本案原告於103年7月間聯合恢復收取系爭費用，被告前於105年4月22日依法作成前處分，並未怠於行使裁處權。前處分雖於109年3月12日經本院更一審判決撤銷前

處分關於原告部分，惟被告如認有另為裁處之必要時，自得依職權調查證據後進行裁處，而裁處權時效依前揭規定應自原裁處被撤銷確定之日起算。被告認定本件違法行為期間自103年7月至105年4月，被告於105年4月22日作成前處分，未罹於5年裁處權時效，應無疑義。縱前處分歷經本院更一審判決撤銷關於原告部分，然裁處權期間係自被撤銷確定之日起算5年(行政罰法第27條第4項及行為時公平法第41條參照)，故前處分經撤銷後，被告於110年11月19日作成原處分，亦未罹於5年裁處權時效，原告指摘原處分逾越法定裁處權期間，屬對於裁處權期間應自何時起算之誤解，並無可採。

(三)本件重為審議罰鍰金額之裁量部分，依據更一審判決意旨、公平法施行細則第36條規定，量處罰鍰時應審酌之因素，以原告等21家業者系爭費用重新計算「因違法行為所得利益」，另考量系爭聯合行為之違法基礎事實同一，無重大改變，為避免對原告等21家業者更為不利益之處分，即以相同違法期間「103年7月至104年6月止」(計1年)(按系爭違法行為持續期間實際為103年7月至105年4月止，計1年10個月)之21家業者實際收取之系爭費用計算「因違法行為所得利益」。依原告所提系爭費用數額(260萬2,914元)，較前處分所提數額(1,468萬7,174元)減少，另審酌公平法施行細則第36條其他因素：包括違法行為之動機、目的及預期之不當利益；違法行為對交易秩序之危害程度；違法行為危害交易秩序之持續期間；事業之規模、經營狀況及其市場地位；違法後懊悔實據；原告調查過程未坦承參與聯合行為情形及配合調查態度一般等，併考量其他事業參與聯合行為違法情狀，爰原處分裁處原告罰鍰90萬元，已較前處分罰鍰金額440萬元減少甚多，故原處分裁罰金額，並無裁量權濫用及違反比例原則之情事等語，資為抗辯。

(四)並聲明：原告之訴駁回。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，除下述爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有原告103年5月15日公告(公告自103年7月

01 1日起恢復收取系爭費用，前處分甲5卷第5頁）、貨櫃儲運
02 協會103年4月30日函（前處分甲1卷第113-114頁）、交通部
03 航港局103年5月26日港局航北字第1030002900號函（前處分
04 甲1卷第279頁）、原告104年1月23日陳述紀錄（本院卷第24
05 5-248頁）、原告等21家業者貨櫃集散站營業額及CFS出口運
06 量占全國營業額及運量之市占率統計資料、原告等21家業者
07 3噸以下CFS出口營業額及運量占全國貨櫃業者3噸以下CFS出
08 口營業額及運量之市占率統計資料（本院卷第317-324頁）
09 、陽明海運股份有限公司（下稱陽明海運公司）107年10月9
10 日陳述紀錄、新隆儲運股份有限公司103年11月26日陳述紀
11 錄、臺陽儲運股份有限公司104年2月2日陳述紀錄、遠東新
12 世紀股份有限公司107年10月23日陳述紀錄（原處分甲4卷第
13 196-223頁）、臺灣省進出口商業同業公會聯合會110年8月2
14 日陳述紀錄、台北市進出口商業同業公會110年8月3日陳述
15 紀錄（原處分甲4卷第39-47頁）、被告109年4月24日公服字
16 第1090006550號函（下稱109年4月24日函，原處分甲4卷27-
17 28頁）、原告109年5月4日高鳳櫃發字第109005號函及109年
18 9月28日高鳳櫃發字第109012號函（下稱109年9月28日函，
19 原處分甲4卷第31、35-36頁）、前處分及原處分（原處分甲
20 4卷第60-134頁）附卷可稽，洵堪認定。經核兩造之陳述，
21 本件爭點厥為：(一)原處分認定原告等21家業者共同決定於10
22 3年7月間聯合恢復收取系爭費用，違反公平法第15條第1項
23 規定，並裁處原告90萬元罰鍰，是否適法？(二)被告是否已罹
24 於裁處權時效，而不得以原處分裁處原告？

25 五、本院之判斷：

26 (一)按公平法第14條所定之聯合行為，包括事業間之「合意」與
27 「相互約束事業活動之行為」在內。如事業間於達成聯合行
28 為之「合意」後，並繼續據以為「相互約束事業活動之行
29 為」，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之
30 繼續。故縱使於公平法修正前即實施繼續性之聯合行為，苟

其行為終了係在法律修正變更後，則該整體之繼續性聯合行為應適用修正後公平法之規定。查原告等21家業者利用貨櫃儲運協會於102年12月10日及103年2月26日召開第13屆第6次及第7次理監事聯席會議之會後餐敘，達成聯合恢復收取系爭費用之合意，並約定同在103年4月底5月初為公告、且自103年7月初統一收取，繼續收取至被告於105年4月22日為前處分止。則本件原告等21家業者雖於公平法104年2月4日修正前達成恢復收取系爭費用之合意，於公平法104年2月4日修正時，該聯合行為仍繼續中，應適用104年2月4日修正後之公平法(除104年6月24日增訂第47-1條、106年6月14日修正第11條外，其餘均為現行之公平法規定)，合先敘明。

(二)次按為維護交易秩序與消費者利益，確保自由與公平競爭，促進經濟之安定與繁榮，制定有公平法（公平法第1條）。公平法第4條規定：「本法所稱競爭，指2以上事業在市場上以較有利之價格、數量、品質、服務或其他條件，爭取交易機會之行為。」第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或服務，從事競爭之區域或範圍。」第14條規定：「（第1項）本法所稱聯合行為，指具競爭關係之同一產銷階段事業，以契約、協議或其他方式之合意，共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為，而足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者。（第2項）前項所稱其他方式之合意，指契約、協議以外之意思聯絡，不問有無法律拘束力，事實上可導致共同行為者。（第3項）聯合行為之合意，得依市場狀況、商品或服務特性、成本及利潤考量、事業行為之經濟合理性等相當依據之因素推定之。（第4項）第2條第2項之同業公會或其他團體藉章程或會員大會、理、監事會議決議或其他方法所為約束事業活動之行為，亦為本法之聯合行為。」第15條第1項規定：「事業不得為聯合行為。但有下列情形之一，而有益於整體經濟與公共利益，經申請主管機關許可者，不在此限：……」第40條

第1項規定：「主管機關對於違反第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5千萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣20萬元以上1億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」第41條規定：「前2條規定之裁處權，因5年期間之經過而消滅。」可知，在同一產銷階段之有競爭關係事業間，如以合意共同決定商品或服務價格、或限制數量、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之行為，足以影響市場供需功能者，即違反公平法聯合行為之禁制規定。而聯合行為之構成要件為：(1)聯合行為主體，須為二以上彼此具競爭關係之同一產銷階段事業。所謂「具競爭關係之事業」，指事業所提供之商品或服務，在功能、特性、用途及價格條件上，對需求者而言，屬於相同價值，而具有高度之替代可能性，使需求者以選擇，因而彼此在爭取需求者與之交易之過程中，形成競爭關係；(2)聯合行為之基礎，事業間具有契約、協議或其他方式之合意；(3)聯合行為合意之內容，為共同決定商品或服務之價格、數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區或其他相互約束事業活動之行為；(4)聯合行為之作用或效果，須足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能。至所謂「足以」影響市場功能，係以事業合意之共同行為，客觀上會發生影響市場功能之限制競爭效果之危險者，即屬之，不以實際上發生限制競爭效果為必要，亦與事業是否因此獲得實際利益無涉。

(三)經查，早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，決議由貨櫃儲運協會先陳報於交通部核准後，再由各貨櫃場依前開費率表之上下限10%為彈性費率，各自陳報所屬港務局，由該局核定後實施。而多數會員於當時（83年）即有陳報含系爭費用之營業費率表予港務局。被告於102年間接獲檢

舉進行調查，查悉原告等21家業者於103年7月前均未收取系爭費用，另3噸以上之CFS出口機械使用費僅有部分業者收取。原告等21家業者於102年12月10日及103年2月26日，在臺北市豪園飯店，召開第6、7次理監事聯席會議（除貿聯企業公司2次均未參與；欣隆倉儲及中航物流公司僅出席102年12月10日會議；友聯儲運、聯興通運及中央公司僅出席103年2月26日會議外，餘均有出席），渠等利用會後餐敘聚會進行意見溝通，討論恢復收取系爭費用，最後形成共識決定從103年7月1日或7月初起開始收取，並於103年4月底、5月初將恢復收取系爭費用之函文、公告予貨櫃儲運協會，由該協會以103年4月30日函，通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口及汽車貨櫃貨運等相關單位，表達「本倉儲業者將自103年7月1日起恢復收取CFS出口貨物進倉機械使用費」，並檢附各貨櫃場恢復收取之函文或公告予該等公（協）會，俾會員順利恢復收取等情，有卷附臺北市進出口商業同業公會等單位申請調查函、貨櫃儲運協會102年12月10日、103年2月26日第6、7次理監事聯席會議紀錄、原告等業者公告及函文、負責人陳述紀錄、營業費率表、貨櫃儲運協會103年4月30日函等件足稽。衡諸原告等21家業者貨櫃儲運協會會員，均有經營貨櫃集散站業務，屬公平法第2條第1款所稱「公司」，為該條所稱之事業。又原告等21家業者因考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，認為103年7月為較為可行之時間，因此形成共識並由貨櫃儲運協會轉達其他會員知悉，此亦有貨櫃儲運協會代理人（前處分甲2卷第576-578頁）及多家貨櫃業者代理人陳述在案（詳前處分甲卷）。是渠等行為事實上已導致新隆儲運、原告、臺陽儲運、長榮公司、國成物流、臺北港貨櫃、友聯儲運、環球倉儲、長春公司、弘貿貨櫃、聯興通運及中央貨櫃等13家業者於103年7月1日恢復收取；中航物流及貿聯公司於7月3日恢復收取；中國貨櫃、台基公司、中華貿易及亞太物流公司則於7月7日恢復收取；東亞公司為7月8日；大三鴻

01 貨櫃公司為7月10日；欣隆儲運公司為7月15日。至於系爭費
02 用收費方式，僅中央貨櫃公司1家貨櫃場以每計費噸50元計
03 收，其餘20家業者則以每計費噸55元計收，此有貨櫃儲運協
04 會103年4月30日函及檢附各貨櫃場恢復收取函文、公告等資
05 料附於前處分卷可查。足見原告等21家業者除有透過聚餐為
06 訊息交換意思聯絡之事實，亦具有外觀行為之一致性。而原
07 告等21家業者為彼此具競爭關係之事業，屬於公平法第14條
08 所定聯合行為之主體；其等以協議之合意方式，共同決定恢
09 復收取系爭費用，以相互約束事業活動，堪以認定。

10 (四)又按事業之聯合行為以足以影響市場功能者為限，始為公平
11 法所稱並禁止之聯合行為，此觀諸公平法第14條第1項規定
12 即明，至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市
13 場範圍之界定。公平法對於聯合行為所稱「足以影響市場功
14 能」，其「市場」究何所指及應如何界定雖無規定，惟同法
15 第5條規定：「本法所稱相關市場，指事業就一定之商品或
16 服務，從事競爭之區域或範圍。」而被告為使相關市場界定
17 標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日
18 發布「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下
19 稱行為時市場界定處理原則），其第3點規定：「需求替代
20 為本會界定相關市場主要審酌之事項，本會並得視商品或服
21 務特性考量供給替代。本會從產品市場及地理市場二面向界
22 定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關
23 市場範圍之影響。」其中產品市場是指在功能、特性、用途
24 或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所
25 構成之範圍。地理市場是指事業提供之特定商品或服務，交
26 易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍
27 （同原則第2點第4、5項參照）。需求替代，是指事業調整
28 特定商品價格或服務報酬時，交易相對人能夠轉換至其他商
29 品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。供給替代則指
30 事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭

者能夠提供其他具替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形（同原則第2點第2、3項參照）。經核與公平法之立法意旨無違，自得為被告受理案件為市場界定时之判斷原則。可知，聯合行為相關市場係指事業提供商品或服務並從事競爭之範圍，可從產品市場及地理市場二方面加以判斷：

1.就本件之「產品市場」而言：

(1)聯合行為「合意內容之標的」與「產品市場」係屬不同概念，不應混淆。公平法所稱之「市場」，並非單純指一些具有相同特徵的產品或服務之集合（例如單一收費項目之集合），而是指事業就其所提供之產品或服務，是否會對彼此之競爭產生限制所構成之範圍。至聯合行為所合意之標的，往往僅是行為人本身業務經營範疇內眾多收費項目中之一項或數項。易言之，個別收費項目通常僅係其「整體服務」內容之一環，而非全部，行為人亦非僅以此單一收費項目從事競爭，因此合意內容之標的與行為人業務經營範疇所處的產品市場係屬不同概念，不應逕劃為等號，先予敘明。

(2)所謂「產品市場」，係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之範圍，已如前述。又依「行為時市場界定處理原則」第4點規定：「本會依前點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界定產品市場時，得考量下列因素：(一)產品價格變化。(二)產品特性及其用途。(三)產品間曾經出現替代關係之情形。(四)交易相對人在不同產品間之轉換成本大小。(五)產品價格調整時，交易相對人因價格變化而移轉購買之程度。(六)交易相對人及競爭事業對於產品間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之規定。(八)其他與產品市場界定相關之事證。」

(3)原告等21家業者均係經營貨櫃集散站之業者，其等經營貨櫃集散站業務，應具備有關文書，申請航政機關核轉主管機關許可及核發許可證，並向海關登記後，始得營業（航業法第

44條參照），而貨櫃集散站業務為貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關之業務（行為時貨櫃集散站經營業管理規則第2條參照），與一般物流倉儲業所提供之單純倉儲服務不同。又因貨櫃集散站業者，其營業費率之訂定及變更，均應報請航政機關備查（航業法第46條、第58條參照）；且因經航港局登記之貨櫃集散站業者，係採自主管理之方式，即由該等業者所裝載之貨櫃得直接裝船出口，此與未經航港局登記之業者，其裝載之貨櫃須先經海關查驗後始得裝船出口，亦屬有別。顯見經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局登記之貨櫃集散站業者或一般物流倉儲業者間，其等所提供之服務特性不同。且衡諸常情，該特性差異勢將大幅增加交易相對人在不同服務間之轉換成本，經航港局登記之貨櫃集散站業者縱恢復收取系爭費用，交易相對人因而移轉購買之程度不高。易言之，經航港局登記之貨櫃集散站業者與未經航港局登記之貨櫃集散站業者或一般物流倉儲業者所提供之服務，在功能、特性及價格條件上，欠缺高度需求替代性，難認屬相同之「產品市場」。是自原告之交易相對人（即貨主、船舶運送業及海運承攬運送業）而言，海運貨櫃貨物出口之需求，與一般物流倉儲業所提供之倉儲服務不同，本件應以「合法（登記）貨櫃集散服務」為服務市場，不包括「倉儲服務」，而依被告於前處分作成前，函詢航港局所提供之資料可知，登記經管之貨櫃集散站有41站，共31家業者（原處分甲4卷第115頁）。

(4)就交易相對人之需求替代面審酌：

依被告訂定之前揭行為時市場界定處理原則第2點第2款、第3點第1項規定，在界定產品市場時，應考量相關市場交易相對人之需求替代性為主。是本件於界定產品市場時，主要應審視原告之交易相對人，即貨主、海運承攬運送業者及船舶運送業者等之出口貨物需求及作業流程特性。原告等21家業

者共同決定恢復收取之系爭費用，係交易相對人為出口貨物須負擔出口貨物進倉使用堆高機搬運所生費用，屬貨櫃集散站出口倉庫業務之一環。一般而言，當貨主有出口貨物需求時，通常是貨主與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，將貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定之貨櫃，由貨櫃集散站業者提供卸貨、點收、存倉、裝（併）櫃、拖車使用、存放櫃場、檢櫃至貨物出站裝船等服務，並產生裝卸搬運使用機械費、貨物倉租、裝櫃費、場內拖車使用費、貨櫃裝卸費及貨櫃檢查費等費用，該等費用分別由貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者負擔。而「3噸以上」或「3噸以下」CFS出口機械使用費，對交易相對人而言，僅為滿足該次出口貨物需求使用貨櫃集散服務中眾多費用之一。貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者實際上均透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」來滿足其貨櫃貨物進出口之需求。申言之，若有以外銷為主或出口多樣性產品之貨主，不僅出口商品種類眾多、出口次數頻繁，且每次出口之買方、出口商品類別、出口量、地點，乃至於貨物交期均有所不同，貨主透過貨櫃集散站經營業者提供之「整體貨櫃集散服務」滿足其每次不同重量貨櫃貨物出口之需求，實務上難以出現交易相對人將同一批出口貨物分別交由不同之貨櫃集散站經營業者，個別提供單項或部分「貨櫃裝卸費之貨櫃集散服務」、「裝拆櫃費之貨櫃集散服務」、「裝卸搬運使用機械費之貨櫃集散服務」等服務之情形，顯然各業者營業費率表上單一收費項目或單一規格尚不能滿足貨主貨櫃貨物出口需求，故本件產品市場不宜再進一步界定成「不同收費項目及不同計費噸數之貨櫃集散服務」市場。蓋貨主真正需求者，在於該批貨櫃貨物進站至出口之一站式貨櫃集散服務，貨主交易成本應視交易實況合計各項費用項目後加以評估，尚無法僅以3噸以上或3噸以下出口貨物單項表定系爭費用衡量比較，故在出口貨物作業流程產生眾多費用中，若僅以3噸以下或3噸以上貨物細分本案產品市場，將無法真

實反映原告等21家貨櫃集散站經營業者係以貨物進站到裝船出口之「整體貨櫃集散服務」彼此競爭之事實。再以出口作業流程觀察，貨主出口貨物重量乃視每次訂單需求而定，費用究應如何計費，係依當次買方訂單上之出口貨物重量計算，當次出口時貨物一經測定重量，即會依該重量落於各貨櫃場業者之相對應訂價區間計費，不會改以其他重量區間計費。因此貨主有可能支付各種噸數相對應之費用，以滿足其「整體貨櫃集散服務」需求。

(5)就原告等貨櫃業者之服務內容及供給替代面審酌：

依被告訂定之前揭行為時市場界定處理原則第2點第3款規定，供給替代係指事業調整特定商品價格或服務報酬時，競爭者或潛在競爭者能夠提供其他具替代性之商品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。是以，只要供給者在無須支付高額額外成本和負擔高風險下，能在短時間內調整其生產設備轉而生產該產品，就可能因此構成事業彼此競爭的限制。本件原告等21家業者均為獲得許可而經營之貨櫃集散站業者，渠等依行為時貨櫃集散站經營業管理規則第2條規定，經營貨櫃貨物之儲存、裝櫃、拆櫃、裝車、卸車及貨櫃貨物之集中、分散等業務，並得兼營進口、出口、轉口與保稅倉庫及其他經主管機關核准與貨櫃集散站有關之業務等。原告等21家業者依其等營業費率表可收取之費用，包括貨櫃裝卸費、裝拆櫃費、裝卸搬運使用機械費、海關標售貨物出倉裝車費、驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、冷凍貨櫃供電費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項（前處分甲5卷第9頁），分別由貨主或船舶運送業者負擔。CFS出口機械使用費是出口貨物進倉使用堆高機搬運所產之費用，故貨物運量大小僅是各貨櫃業者依貨主出口貨物噸數或經營狀況所為之區別訂價行為，並非其服務內容本質有所不同，如依照各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分本件產品市場，將形成每一收費項目或每一種規格切割為不同產品市場之不合理結果。

01 (6)綜上，本件應以貨櫃集散服務市場為產品市場。

02 2.就本件之「地理市場」而言：

03 (1)按所謂「地理市場」，係指事業提供之特定商品或服務，交
04 易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍
05 ，已如前述。又依行為時市場界定處理原則第5點規定：「
06 本會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行
07 界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價
08 格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易
09 相對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對
10 人對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時
11 ，選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業
12 對於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則
13 之規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

14 (2)臺灣具有四面環海、地型狹小、陸路運輸交通便捷，實務上
15 出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均屬便利
16 ，並形成貨櫃南北轉運之普遍現象，此由原告提供貨櫃集散
17 服務之交易相對人，並不限於其經營據點所在地或其相鄰區
18 域，尚包含經營據點或相鄰地區以外之貨主，由北至南包括
19 臺北市（如編號2等）、新北市（如編號4等）、桃園（如編
20 號112等）、新竹（如編號35等）、苗栗（如編號21等）、
21 臺中（如編號10等）、彰化（如編號27等）、南投（如編號
22 165等）、雲林（如編號64等）、嘉義（如編號80等）、臺
23 南（如編號23等）、高雄（如編號1等）及屏東（如編號88
24 等）等縣市之貨主可證，有卷附財政部關務署105年8月30日
25 合關業字第1051018053號函及所附貨主清單資料附卷可參（
26 本院卷第213-227頁）。由是可知，貨櫃南北轉運之現象確
27 實存在，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因
28 素，除可將該出口貨物運送至所在地區或鄰近地區之貨櫃場
29 外，亦可能將其送往所在地以外之貨櫃場，並由該貨櫃場業
30 者提供從進站到出口之一站式貨櫃集散服務。且航業法及行
31 為時貨櫃集散站經營業管理規則等法規，亦未限制貨櫃集散

01 站業者不得承攬其貨櫃集散站所在地區以外之貨物進行出口
02 裝併櫃作業，亦即貨櫃集散站經營業者不僅得對於所在地區
03 之貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者提供服務，更可
04 跨區提供交易相對人貨櫃集散服務，此參之陽明海運公司人
05 員陳述：「依本公司實務運作經驗，船舶運送業者攬貨來源
06 來自全國各地，貨主交貨最重視交貨期限內順利送達買方，
07 只要船期安排符合貨主交貨日期之需求即可，不會特別指定
08 在哪一出口港口，所以對貨主而言，其每次出貨地點都是在
09 洽詢船舶運送業後，依據船舶運送業船期安排之停靠地點及
10 其指定之貨櫃場運送貨物，非一定要在哪一個港口出港，亦
11 非一定要在貨物所在地區之貨櫃場裝櫃出口，亦非每次出貨
12 地點均為同一地區，其出口對象亦非均為同一國家、同一航
13 線，故貨主所在地之貨物通常會因配合船期安排之故，而將
14 貨物送往所在地區以外之地方出口，因此，貨物北貨南運、
15 南貨北送、中貨南北運之情形，普遍存在於海運進出口貿易
16 實務運作。」等語即明（原處分甲4卷第198-199、200頁）
17 。

- 18 (3)又交易相對人出口貨物主要係依據航線需求、船期安排及船
19 舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中港或高
20 雄港出口。不論貨櫃貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等
21 地，只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將其商品在交
22 貨期限內順利送達買方，貨主通常不會特別指定貨櫃貨物出
23 口港。加以我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主
24 透過比價很容易可以選擇、轉換至各區域之船舶運送業者及
25 海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口之需求。而全國各地
26 之船舶運送業或海運承攬運送業，則在全國各地與其簽約之
27 眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與其交易。
28 貨櫃集散站業者既屬於貨主貨物出口需求供應鏈之一環，就
29 其所提供之貨櫃集散服務，會以有利價格爭取與來自於全國
30 各地之貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者進行交易，
31 此可參陽明海運公司人員及貨主遠東新世紀股份有限公司（

下稱遠東新世紀公司)人員之陳述，陽明海運公司人員表示：「從海運進出口實務來看，貨櫃場所提供之貨櫃集散服務，係提供來自全國各地之貨櫃、貨物集散服務，其服務具有高度同質性，而具替代性，而船舶運送業者(含本公司)在全國都有合作之貨櫃場，可以很容易的依船舶停靠地選擇到不同貨櫃場交易，而不受區域之限制。又貨櫃場倘調漲部分費用，船舶運送業者可以很容易地改找另外配合之貨櫃場進行交易。但是否會因其中一項費用調漲而轉與其他貨櫃場交易，仍須視調漲之幅度、不同貨櫃場間之最終交易價格及服務品質與長期之合作商誼作全面之比較後，才會決定是否轉換。」等語(原處分甲4卷第199頁，107年10月9日陳述紀錄)、遠東新世紀公司人員表示：「對本公司而言，出口貨物最終在多方議價、比價後，會選擇整體出口價格較為優惠之業者出貨……，其就可以透過比價方式(比最終之出口成本)很容易的選擇及轉換至不同之船舶運送業者以滿足其貨櫃貨物出口之需求，而不受北部、中部及南部區域之限制。」、「公司貨物出口至歐洲、美洲、亞洲、非洲等地，只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將本公司商品在交貨期限內順利送達買方，不會特別指定須在基隆港、臺中港或高雄港出口。對貨主而言，係依據船舶運送業船期安排之停靠地點或其鄰近之貨櫃場運送貨物，非一定要在哪一個港口出口，亦非一定要在貨物所在地區之貨櫃場裝櫃出口，亦非每次出貨地點均為同一地區，且本公司出口對象亦非均為同一國家、同一航線，故本公司貨物通常會因配合船期安排之故，而將貨物送往所在地區以外之地方出口，因此，對貨主而言，貨物北貨南運、南貨北送、中貨南北運，主要係因應出口需求及實務運作而生」。等語可明(原處分甲4卷第221頁，107年10月23日陳述紀錄)。

- (4)再參諸多家貨櫃集散站經營業者均表示：因市場競爭激烈，倘單一業者欲獨自調漲CFS出口機械使用費，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故個別業者很難單獨調漲費用，因此利

01 用貨櫃儲運協會召開會議後餐敘時間，討論共同恢復收取系
02 爭費用等語，此有弘貿貨櫃公司、中央倉儲公司、新隆儲運
03 公司、臺陽儲運公司之代理人之陳述紀錄可按（前處分甲1
04 卷第259-263、294-297頁、原處分甲4卷第201-203、204-20
05 8頁）。足證貨櫃集散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分
06 服務項目費用，交易相對人會轉與其他業者進行交易之情
07 事，並不因系爭費用比例低，而有所不同，交易相對人可轉
08 換之交易對象並不限於原交易貨櫃集散站相鄰區域之業者。

09 (5)綜上，原告及其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易之地
10 理區域應屬於「全國性」之交易，而非「地區性」之交易。

11 (五)有關足以影響市場功能部分：

12 1.按聯合行為係相互約束事業活動，以達限制競爭之目的，故
13 就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需之
14 市場功能。所謂「足以」影響市場功能，解釋上僅需事業所
15 為之共同行為，在客觀上有影響市場供需功能之危險為已足
16 ，非以市場供需功能實際受到影響為必要。而關於「足以影
17 響市場功能」此要件之判斷，外國立法例或競爭法理論容有
18 不同，惟於具體個案之認定，不外乎採取市場占有率之「量
19 的標準」，以及限制競爭手段對競爭秩序妨礙程度之「質的
20 標準」。倘參與聯合行為事業之市場占有率在一定比例以下
21 者，原則上推定該聯合行為應不致足以影響市場功能（此即
22 「量的標準」或稱「微量原則」）；惟若聯合行為內容涉及
23 約定價格，區分市場、減少產能、限制交易對象或聯合漲價
24 等「核心卡特爾」(hard-core cartel)，因該等行為本質上
25 對市場競爭具有高度危害性，則不論市場占有率如何，即可
26 視為足以影響市場功能（此即「質的標準」）。而因社會及
27 經濟之變化演進，各式經濟活動及事業間合作態樣亦隨之日
28 新月異，勢難針對各類行為態樣一一規範，故公平法第14條
29 規定，同一產銷階段競爭事業間之水平聯合，是否「足以影
30 響市場供需功能」，立法者係將此一不確定法律概念之規範

，交由被告依該違法聯合行為之時空背景、市場情況、產業特性及個案實際情形等而為解釋適用。依此，被告行使法律賦予之職權，經綜合參酌現今社經環境、多年執行公平法之經驗及國外相關見解，就事業之聯合行為是否「足以影響市場供需功能」，兼採「量的標準」與「質的標準」之判斷標準，倘參與聯合行為事業之合計市場占有率未達10%者，原則上推定其不足以影響市場供需功能；但事業聯合行為之內容，涉及限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區等核心競爭參數之限制者，無論違法事業之市場占有率高低，均認該等聯合行為足以影響市場供需功能。嗣並以105年3月1日公法字第10515600941號解釋令核釋：「有關公平交易法第14條規定，參與聯合行為之事業，於相關市場之市場占有率總和未達10%者，推定不足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能；但事業之聯合行為係以限制商品或服務之價格、數量、交易對象或交易地區為主要內容者，不在此限。」而就何謂「足以影響市場供需功能」作成解釋性之行政規則，以供所屬公務員認定事實、執行法律之依據，依上開說明，符合立法目的且未逾越母法之限度，依司法院釋字第287號解釋意旨，應自法規生效日起有其適用。

2. 經查，原告等21家業者均有經營貨櫃集散站業務，屬同一產銷階段之水平競爭關係者，渠等為免單獨恢復收取系爭費用導致交易機會之流失，透過貨櫃儲運協會餐敘時機，彼此就恢復收取系爭費用之訊息進行意思聯絡，形成恢復收取之共識，並透過該協會通知輪船、船務代理、海運承攬運送業、託運人、報關、進出口、汽車貨櫃貨運等相關公（協）會，以達各貨櫃廠一致於103年7月恢復收取之目的，並藉此降低任一家單獨恢復收費之競爭風險，達成各貨櫃場一致恢復收取之結果，該行為已降低貨櫃集散服務市場內，貨櫃場間以較有利之價格、品質、服務爭取交易相對人之誘因，影響市場功能，且其等所為聯合行為內容涉及共同恢復收取系爭費用之核心競爭參數之限制，亦即，限制價格之自由形成，本

01 質上對市場競爭具有高度危害，依上述「質的標準」，即可
02 認為足以影響我國貨櫃集散服務市場供需功能；況且，參與
03 聯合行為之貨櫃儲運協會會員21家，已占全國業者之6成以
04 上，倘以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市場占
05 有率，前等21家業者亦占全國營業額及運量之8成以上（本
06 院卷第317頁），超過上述「量的標準」之上限；易言之，
07 本案聯合行為依「量的標準」或「質的標準」，均可認足以
08 影響我國貨櫃集散服務市場之供需功能，已合致公平法第14
09 條規定聯合行為之構成要件。準此，被告核認原告等21家貨
10 櫃集散站經營業共同決定恢復收取系爭費用之聯合行為違反
11 公平法第15條第1項聯合行為之禁制規定，而作成原處分，
12 於法並無違誤。又對交易相對人而言，無論貨櫃集散站經營
13 業者是否收取系爭費用，其最重視者為交貨期限內順利送達
14 買方，是其安排出貨自會先行安排符合貨主交貨日期之船
15 期、航期；而航線、航期、停泊港口等係屬於船舶運送業之
16 業務範圍（航業法第13條參照），船舶運送業與貨櫃集散站
17 經營業非屬具水平競爭關係之同一產銷階段事業，則航線、
18 航期、停泊港口、當地法令規定等因素造成之運費成本變
19 動，係影響船舶運送業服務市場之供需功能，非屬影響「貨
20 櫃集散服務」供需之市場功能之關鍵因素，亦即，航線、航
21 期、停泊港口、當地法令規定等並非原告等21家業者聯合決
22 定恢復收取系爭費用是否足以影響市場供需功能所須考量之
23 因素，當屬明確。

24 (六)有關原處分裁罰部分：

- 25 1.行政機關在法令授權裁量之範圍內，依據個案情況自主決定
26 其法律效果，在授權範圍內、非恣意濫權的裁量決定，屬於
27 行政機關之自主決定空間。按行政罰法第18條第1項規定：
28 「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、
29 所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處
30 罰者之資力。」次按公平法第40條第1項規定：「主管機關
31 對於違反第9條、第15條、第19條及第20條規定之事業，得

限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣10萬元以上5,000萬元以下罰鍰；屆期仍不停止、改正其行為或未採取必要更正措施者，得繼續限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並按次處新臺幣20萬元以上1億元以下罰鍰，至停止、改正其行為或採取必要更正措施為止。」公平法施行細則第36條規定：「依本法量處罰鍰時，應審酌一切情狀，並注意下列事項：一、違法行為之動機、目的及預期之不當利益。二、違法行為對交易秩序之危害程度。三、違法行為危害交易秩序之持續期間。四、因違法行為所得利益。五、事業之規模、經營狀況及其市場地位。六、以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰。七、違法後改正情形及配合調查等態度。」從而，被告依公平法第40條第1項規定之法定罰鍰10萬元以上至5,000萬元以下之範圍內為本件裁處，係屬被告行政裁量之權限，且對於適用該條規定裁處罰鍰之案件，被告係依公平法施行細則第36條規定審酌。

2. 查被告依更一審確定判決撤銷意旨，重以系爭費用作為裁罰依據，遂以109年4月24日函請原告提供103年7月至105年4月22日止，逐月之3噸以上、以下出口機械使用費之運量及營業額，原告則以109年9月28日函檢送上開資料。觀諸該資料，原告103年7月至104年6月因違法所得利益「3噸以下CFS出口機械使用費」為260萬2,914元（原處分甲4卷第36頁），與原告104年10月1日高鳳櫃發字第104015號函所記載之CFS出口機械使用費1,468萬7,174元（前處分甲5卷第69-70頁）減少。被告並考量系爭違法聯合行為係屬核心惡質價格聯合」（即共同決定於103年7月間聯合恢復收取系爭費用）、原告市場規模、地位與經營狀況約2.7億元，於系爭聯合行為屬參與者，違法後未坦承且配合調查態度一般，原告於本案21家業者之前揭審酌因素之綜合排序（本院卷第323-324頁）等情狀後，在公平法第40條第1項規定得裁罰額度範圍內，以原處分裁處原告90萬元罰鍰，已較前處分減少裁處，

並無對原告為更為不利益之處分，且於原處分理由欄內論列裁量審酌因素，堪認已充分審酌一切情狀所為之合義務性裁量，且裁量範圍符合法律之授權，並無裁量瑕疵情事，尚屬合法允當，難認有違比例原則、裁量濫用之情事。原告雖稱原處分裁處之罰鍰金額占系爭費用收入比例(45%)高於前處分罰鍰占該收入之比例(29%)，有違反比例原則云云，惟此係因被告裁處罰鍰時，所考量之因素並非僅「因違法行為所得利益」一項，尚有上述本法施行細則第36條規定所列各項因素需併予審酌，且本案屬聯合行為，原告與其他事業之參與情形亦應納入本案罰鍰裁處金額之考量因素，尚非得單純以「因違法行為所得利益」變動情形等比例計算本件罰鍰。原告主張容係有誤解，自無足取。至原告主張其於103年7月至104年6月系爭費用收入僅為200餘萬元，扣除成本後獲益僅20餘萬元，原處分卻逕裁處90萬元罰鍰在案，違反比例原則云云，惟查，「總額說」與「淨額說」之爭議問題，主要發生在適用行政罰法第18條第2項「前項所得之利益超過法定罰鍰最高額者，得於所得利益之範圍內酌量加重」之規定追繳利益時，因僅能在所得利益範圍內酌量加重、不得超出，故於確定所得利益數額時會因採取「總額說」或「淨額說」而計算出不同之上限範圍。然本件原處分並無適用行政罰法第18條第2項之情形，對於原告所課處之罰鍰，係在公平法第40條第1項之法定罰鍰範圍（10萬元以上5,000萬元以下）內，既未課處超過法定最高額之罰鍰，不必然須採淨額說之方式計算所得利益，蓋此時所得利益只是被告依公平法施行細則第36條及行政罰法第18條第1項裁處罰鍰時參考因素之一，故只要被告以合理方式計算或採認各業者之所得利益，並兼顧其他應考量事項，即無裁量濫用之可言。本件被告計算原告「因違法行為所得利益」計260萬2,914元，已如上述，並未扣除其成本支出（即總額說之見解），依前開說明，核無裁量濫用之違法。原告執前開情詞主張原處分違反比例原則云云，洵無足採。

01 (七)被告作成原處分時，其裁處權並未罹於時效而消滅。

02 1.按公平法第41條規定：「前2條規定之裁處權，因5年期間之
03 經過而消滅。」次按行政罰法第27條第4項規定：「行政罰
04 之裁處因訴願、行政訴訟或其他救濟程序經撤銷而須另為裁
05 處者，第1項期間自原裁處被撤銷確定之日起算。」由於前
06 揭公平法第41條並未對行政罰於救濟程序經撤銷後，其裁處
07 權時效如何計算別有規定，參酌行政罰法第1條規定，自應
08 回歸適用一般總則性之行政罰法第27條第4項規定。原告主
09 張本件並無行政罰法第27條第4項規定適用之餘地云云，自
10 無足採。

11 2.查原告等21家貨櫃場業者共同決定於103年7月間聯合恢復收
12 取系爭費用之行為，經被告調查認定該當於公平法第14條第
13 1項規定之聯合行為，乃於105年4月22日作成前處分，未罹
14 於5年裁處權時效。嗣前處分經本院更一審判決撤銷確定而
15 失其規制效力，是就系爭違法之聯合行為被告如認為有另為
16 裁處之必要時，自得依職權調查證據後進行裁處，而裁處權
17 時效依前揭行政罰法第27條第4項規定，應自前處分被撤銷
18 確定之日起算。前處分關於原告部分經本院於109年3月12日
19 以更一審判決撤銷前處分，嗣並因被告未提起上訴而確定在
20 案，被告裁處權自109年3月12日後之斯時起算，則被告於11
21 0年11月19日作成原處分，顯然未逾越5年之裁處權期間，於
22 法核無違誤。原告主張被告於105年為前處分時即已知悉系
23 爭聯合行為，卻遲至於110年11月19日始作成原處分，其裁
24 處權時間已罹於行政罰法第27條所定之裁處權時效，不得再
25 對原告為裁處云云，即有誤解，自不足採。

26 (八)原告雖復主張被告在未有任何新事證之情形下，仍循前案主
27 張作為原處分之理由，違反行政訴訟法第216條第1項、第3
28 項之規定，自屬違法，應予撤銷云云。惟按「(第1項)撤銷
29 或變更原處分或決定之判決，就其事件有拘束各關係機關之
30 效力。(第2項)原處分或決定經判決撤銷後，機關須重為處
31 分或決定者，應依判決意旨為之。(第3項)前2項判決，如係

01 指摘機關適用法律之見解有違誤時，該機關即應受判決之拘
02 束，不得為相左或歧異之決定或處分。」為行政訴訟法第21
03 6條第1項至第3項所明定。而「行政法院所為撤銷原決定及
04 原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告機
05 關調查事證另為處分時，該機關即應依判決意旨或本於職權
06 調查事證。倘依重為調查結果認定之事實，認前處分適用法
07 規並無錯誤，雖得維持已撤銷之前處分見解；若行政法院所
08 為撤銷原決定及原處分之判決，係指摘其適用法律之見解有
09 違誤時，該管機關即應受行政法院判決之拘束。」亦經司法
10 院釋字第368號解釋在案。準此，行政法院所為撤銷原決定
11 及原處分之判決，如係指摘事件之事實尚欠明瞭，應由被告
12 機關調查事證後另為處分者，該機關依判決意旨或本於職權
13 再調查事證，倘依調查結果重為認定之事實，認前處分適用
14 法規並無錯誤，而維持已撤銷之前決定之見解者，於法即無
15 違誤；如係指摘原決定及處分之法律見解有違誤者，該管機
16 關即應受行政法院判決所示法律見解之拘束，不得違背。茲
17 查更一審判決對於原告等21家業者為彼此具競爭關係之事
18 業，屬於公平法第14條所定聯合行為之主體；其等以協議之
19 合意方式，共同決定收取系爭費用，以相互約束事業活動，
20 構成聯合行為，並就本件產品市場界定為「貨櫃集散服務」
21 市場，地理市場界定為「全國」均已認定在案。惟對系爭聯
22 合行為是否足以影響商品交易或服務供需之市場功能，則認
23 為：「原告21業者恢復收取系爭費用（55元），僅屬產品市
24 場即貨櫃集散服務所繳費用之一小部分，因為一次航程，必
25 會支付多項費用，並非選擇支付，因此除前述『質』、
26 『量』之考量外，仍應在前述所界定之地理市場及產品市場
27 下，評估其市場力量。蓋本件貨櫃業者之營業範圍遍及全
28 國，已如前述，倘係因航線、航期、停泊港口、當地法令規
29 定等因素，不得不然或受影響極大，因此選擇非屬其區域內
30 之貨櫃業者，則恢復收取系爭費用之價格因素，對於貨主之
31 選擇結果並無因果關係，核無足以影響市場功能之情事。另

若非上開航線、航期等因素，而係價格成本因素決定貨主之選擇，則為滿足貨主出口貨物集散服務需求，本件聯合行為所收取之系爭費用，在所有前述應繳費用中，占有多少比例？此部分營業額占CFS出口運量總營業額之比例若干？其在上開費用未變，而移動貨櫃場所增加運費、時間、保險費、風險等成本下，是否仍具有足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，誠有可疑，被告所為原處分未詳予調查審究，遽認原告等21業者有違公平法第15條第1項規定，並命原告自本處分書送達之次日起，應立即停止上開違法行為，似屬速斷，自有違誤。」、「惟公平法施行細則第36條第4款及行政罰法第18條第1項所定『因違法行為所得利益』，自法條文義觀之，自限於因『違法行為』所獲取之利益，且違法行為與利益取得之間，具有直接之因果關係存在，自不待言。且行政罰制裁之目的在於剝奪違規行為所取得之經濟上利益，亦即應返還其『不當得利』，以回復合法之利益狀態，禁止從事違規行為獲得獎賞，以符合責罰相當性原則及衡平正義之要求，自不包含合法行為所得之利益，其理至明。本件原告遭裁罰之系爭處分書，其主文第1項載明『被處分人等共同決定於103年7月間聯合恢復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費，為相互約束事業活動之行為，足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平交易法第15條第1項規定。』，顯見被告自始以『3噸以下CFS出口機械使用費』之聯合行為，違反公平法第15條第1項所定聯合行為其調查及審酌之範圍。據此，『3噸以上CFS出口機械使用費』即非處分之對象，被告依原告所提『103年7月至104年8月出口CFS總運量及實際收取CFS出口貨物裝卸搬運機械使用費金額』之函文，將所有CFS出口貨物之機械使用費予以計算，並未區分『3噸以下』及『3噸以上』之CFS出口使用機械費。準此，原處分（按指：前處分）一方面認定原告等21業者『相互約束3噸以下CFS出口貨物機械使用費

01 』而違反公平法第15條第1項規定之聯合行為，另一方面於
02 裁罰時，卻又將非屬裁罰對象之『3噸以上CFS出口機械使用
03 費』之收取，做為裁罰金額之依據（蓋有業者之總營業額高
04 ，但經營3噸以下貨櫃之營業額少，反之亦然），其處分自
05 有裁量濫用之違法情事，難謂允當。」等語（見該判決第37
06 -38、42-43頁），足見更一審判決係對原告等21家業者之共
07 同決定恢復收取系爭費用之聯合行為，是否具有足以影響生
08 產、商品交易或服務供需之市場功能等事實，認為被告未詳
09 予調查審究，及將「3噸以上CFS出口機械使用費」之收取，
10 併同作為裁罰金額之依據，均有欠允當。而觀諸被告接獲更
11 一審確定判決後，遂續行調查事證，如赴台北市進出口商業
12 同業公會及臺灣省進出口商業同業公會進行調查等，並分別
13 就「價格卡特爾」、「質的標準」與「量的標準」予以衡量
14 ，仍認定系爭聯合行為已足以影響「貨櫃集散服務」市場供
15 需，及函請原告等21家業者提供與前處分相同期間「103年7
16 月起至104年6月」所收之系爭費用總額，以重新計算原告等
17 21家業者之「因違法行為所得利益」，併審酌系爭聯合行為
18 對貨櫃集散服務市場危害程度等，及更一審判決所肯認之裁
19 量事項，重為本案裁罰金額之裁量等情，堪認被告係依據更
20 一審判決上開指摘之意旨，本於職權再為調查事證，且依調
21 查結果重為認定之事實，作成原處分，揆諸前揭司法院釋字
22 第368號解釋意旨，於法洵無違誤，難認原處分有違反行政
23 訴訟法第216條第1項、第3項之規定。原告主張，洵無足採
24 。

25 六、綜上所述，原告等21家貨櫃場業者共同決定於103年7月間聯
26 合恢復收取系爭費用並繼續收取至105年4月，該當公平法第
27 14條所規定之聯合行為，並足以影響生產、商品交易或服務
28 供需之市場功能，則被告以原處分認定原告違反公平法第15
29 條第1項規定，並依同法第40條第1項規定裁處原告罰鍰90萬
30 元，核無違誤，原告仍執前詞，訴請撤銷，為無理由。

七、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法暨舉證，經核與判決結果並無影響，爰不一一斟酌論述，附此敘明。

八、據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

審判長法官 蘇嫻娟

法官 劉正偉

法官 魏式瑜

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附繕本）。

三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，逕以裁定駁回。

四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。

01

(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務者。
是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。	

02

中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

03

書記官 林俞文