臺北高等行政法院判決

107年度訴更一字第65號

）FKT64W1Z1X5L0;@109年2月13日辯

原　　告	亞太國際物流股份有限公司	
代　表　人	黃福田（董事長）	
訴訟代理人	林政憲	律師
	林佳萱	律師
	張　蕙	律師
被　　告	公平交易委員會	
代　表　人	黃美瑛（主任委員）	
訴訟代理人	郭安琪	
	沈立委	
	林馨文	

上列當事人間公平交易法事件，原告不服被告中華民國105年4月22日公處字第105034號處分書，提起行政訴訟，經最高行政法院發回本院更審，本院判決如下：

主　文

原處分關於原告部分撤銷。

第一審及發回前上訴審訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、事實概要：

原告與如附表除編號9（為原告自身）所示之貨櫃儲運業者（下稱貨櫃業者，總稱為原告等21業者）共同決定，自民國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，每計費噸新臺幣（下同）55元（下稱CFS出口機械使用費，其中就3噸以下部分稱系爭費用），並請中華民國貨櫃儲運事業協會（下稱貨櫃儲運協會）以103年4月30日（

103)櫃協宇字第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月恢復收取系爭費用之函文或公告，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業者共同決定自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，以原處分命原告等21業者自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，並裁罰原告295萬元。原告不服，提起行政訴訟，經本院以105年度訴字第923號判決（下稱原判決）駁回原告之訴，原告不服，提起上訴，案經最高行政法院以107年度判字第303號判決將原判決廢棄，發回本院更為審理。

貳、本件原告主張：

一、聲明：原處分關於原告部分撤銷。

二、陳述：

（一）原告依航業法規定核定在案之費率表，恢復收取系爭費用，屬法律限制競爭之特別情形，況本件費率表確係交通部考量國內外航運與經濟環境實際需求，予以核定管制，尚非逕由貨櫃儲運協會所獨自訂定，而無供原告等貨櫃集散站經營業者為價格聯合行為之可能，原處分顯有重大違誤

（二）本件產品市場得依不同服務特性及用途詳予區隔，原處分逕認產品市場為「貨櫃集散服務」而未予細分，有「產品市場」認定不當之重大違誤，應予撤銷：

1.依交通部83年7月13日交航(83)字第019861號函（下稱83年7月13日函）核定之「內陸貨櫃集散站營業收費彈性費率表」（下稱營業費率表）所示，「裝卸搬運使用機械費

」僅為貨櫃集散服務12大類收費項目之一，被告應依公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則（下稱市場界定處理原則）第3點、第4點等相關規定，按服務特性及用途，與貨櫃集散服務再予區隔。

2.復依上開營業費率表可知，該費用尚得依貨物重量細分為3噸以下者、3噸以上未滿5噸者、5噸以上未滿7噸者、7噸以上未滿10噸者、10噸以上未滿20噸者、20噸以上未滿30噸者等6種項目。各噸數項目間均有其產品特性及用途，所需使用之堆高機之成本，價格亦均不同，並無替代關係存在，屬於不同的產品市場，交易相對人顯無法於各噸位項目間任意轉換，是被告所舉茶飲市場大中小杯案例，殊無比附援引之餘地。

（三）被告未經合法調查，亦未考量南貨北送或北貨南送之行為，勢必增加運費、時間、保險費等成本及風險，致使交易相對人現實上無法跨區轉換交易對象，是其界定本件地理市場為「全國」，違反市場界定處理原則第5點及公平交易委員會對於結合申報案件處理原則第3點之規定，應予撤銷：

1.原告僅經營高雄地區之貨櫃集散站，如採取北貨南送，依交通部國道公路局旅行時間預測系統網站估算，從臺北至高雄之陸上交通運輸時間至少需增加約4小時之時間成本，交易相對人基於增加之時間成本，殊無跨區轉換之可能。而如以重量為1噸之貨物計算，貨主需支付之跨區運費高達8,400元，與原告回復收取3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費所需支付之一噸費用僅為55元相較，殊難想像交易相對人願意為此增加百倍以上之鉅額運輸成本支出。

2.實務上，不同地區之貨櫃集散業者所能提供之服務範圍，實係受到「航線分佈」狀況之影響。復依前審證人吳哲榮之證述可知，貨櫃集散業者經營之航線各有所異，無論交易相對人為貨主或海運承攬運送業者，均受經營航線差異之拘束，無法任意跨區隨意轉換交易對象，故不同區域間之貨櫃集散業者就3噸以下CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費之替代關係顯非相同，是本件地理市場自無定位為全國之可能。

3.相關文獻統計分析亦顯示，臺北港縱投入貨櫃碼頭營運，臺中港分配比例卻仍然提升，未受到任何影響，足證各地區之貨櫃集散站亦不因他地區競爭者增加，而影響其服務量，在在證明本件交易相對人實無法跨區易地選擇或轉換其他交易對象。

4.被告固提出財政部關務署函覆之貨主清單，主張原告之交易相對人分布於全國云云。惟該貨主清單實係乙證6財政部關務署函文附件，又觀諸乙證6函覆內容有如下記載：「主旨：關於函請提供案關貨櫃集散站業者於103年8月15日及同年9月5日之出口人資料及其交易相對人是否遍及北、中、南部乙案，復請查照。」可知被告去函財政部關務署之函詢問題顯未區別原告經營之不同服務項目，非僅限於原處分涉及之「三噸以下CFS出口貨物機械使用服務」以為調查，故無論就乙證6或乙證26之財政部關務署函覆結果，均無從證明原告就「三噸以下CFS出口貨物機械使用服務」之交易相對人所在地範圍為何。

（四）原處分計算本件市場占有率基礎錯誤，就營業額及CFS出口運量之數額亦未詳實說明，無足證明原告恢復收取系爭費用已確實影響市場功能：

1.按聯合行為是否達到「足以影響市場功能」之程度，一般係以「質」與「量」之標準綜合判斷之，其中，所謂「量」之標準，主要係以參與聯合行為事業之數目及聯合行為之市占率為具體指標。至於市場占有率之計算，則依公平法施行細則第4條規定。準此，計算市場占有率時，自應先就特定商品或服務界定出特定市場範圍，再就事業販售特定商品或服務占該市場之銷售比例予以計算。

2.原處分就市場占有率，逕以全部貨櫃集散者業者計算，顯然錯誤計估本件市占率；復未敘明原告等21家業者恢復收取系爭費用各別營業額及CFS出口運量，亦未詳實說明全國貨櫃集散站之營業額及CFS出口運量多寡，致原告無從認定其所指市場占有率八成之計算依據究係從何而來，更使原告無法確認原處分計算之市場占有率是否已排除已先行恢復收取之臺中地區3家（註：實為4家，詳如下述）貨櫃場業者，顯然不足證明原告之行為已達於市場功能之影響。

3.而被告既已自承其於原處分作成前，均無任何相關數據可單獨區分3噸以下CFS出口貨物貨櫃集散服務市場而計算本件市場占有率，顯無法適切計算原告就3噸以下CFS出口貨物貨櫃集散服務提供量於整體市場之比重，是原處分之作成顯有違法重大瑕疵，應予撤銷。

（五）原告係因自101年起不堪各項經營成本上漲，於101年5月25日寄發之電子郵件向客戶說明擬回復收取系爭費用，且未曾參與102年12月10日、103年2月26日貨櫃儲運協會之會後討論，益徵原告基於市場環境因素變化，於原處分認定之時點前，即已基於經濟理性恢復收取系爭費用，是原處分逕認原告有聯合行為合意，顯有認定事實未憑證據之

違誤。至於原告將恢復收取之時點，自提前自103年9月1日提前至同年7月7日，係因原告開發系統建置作業提早完成。

（六）原處分不僅依未依公平法施行細則第36條規定，說明其裁處原告295萬元之具體計算方式，就所得利益之認定亦未以原告所收取之系爭費用為限，顯有認定事實錯誤、裁量濫用或違反比例原則之違法，應予撤銷：

1.原處分僅概括泛稱「被處分人等違法動機、目的可責性高且預期之不當利益高」云云，未就原告有何違法動機、目的可責性、預期利益分辨其情節詳予論述，況原處分如擬以所得利益為其裁罰依據，本應以原告所收取之系爭費用為限；是其以全體被處分人之概括論述以為評價，逕以5億元為不同營業額之間距單位，致其認定之營業額級距範圍過大，無法適切定性原告及他公司間之事業之規模、經營狀況及其市場地位，違反公平法施行細則第36條規定，而有裁量怠惰、裁量濫用及違反比例原則之違法。

2.而「影響市場功能與否」本即為原處分裁處依據之構成要件之一；則原處分再以「影響市場供需功能」為其裁處之審酌依據，顯係以同一事由重複評價。

3.依公平法施行細則第36條、行政罰法第18條規定，本件所得利益應採「淨額」計算，故於營業收入外，尚應扣除營業成本、行政管理成本等費用，方得正確計算銷售利益；原處分逕以「出口倉儲業務總營業額」、「CFS出口貨物裝卸搬運機械使用費總金額」，遽為裁罰數額之審酌基準，有適用法律之重大違誤，應予撤銷等語。

參、被告則以：

一、聲明：駁回原告之訴。

二、陳述：

（一）原告等21業者共同決議恢復收取系爭費用，於達成聯合行為之「合意」後，繼續據以為「相互約束事業活動之行為」，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之繼續，應適用修正後之公平交易法，且渠等聯合行為之內容係屬核心限制價格之聯合行為。

（二）原處分考量交易相對人CFS出口貨物之需求及貨櫃集散站業者供給服務替代性，將本案市場界定為「貨櫃集散服務」：

1. 貨櫃場者所得收取前開各種服務費用係源自於早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業營業費率表，並依據79年修正貨櫃集散站經營業管理規則第19條、第20條規定，先由貨櫃協會報請交通部核定後，各貨櫃場依上開費率表各費用項目基準價10%為上、下限，再向各自所屬港務局（現為航港局）陳報各家營業費率表；但實際上原告等21業者於103年7月前均未收取3噸以下系爭費用，僅有部分業者收取3噸以上系爭費用。惟尊重市場自由競爭原則，各業者理應自行訂定營業費率表，故102年1月30日航業法修正第46條規定，貨櫃集散站經營業之營業費率表從「報請核定」改為「報請備查」，並刪除以往營業費率表上、下限之限制，亦即從102年2月初起各貨櫃場業者可視各自經營狀況自由訂定營業費率表報請航政機關備查即可。自102年底臺中地區已有3家貨櫃場業者陸續恢復收取系爭費用，而原告等21業者則於102年12月、103年2月間利用餐敘機會達成本案聯合恢復收取3噸以下系爭費用之合意，並於103年4月、5月間對外公告擬恢復收取，乃至於103年7月間北部、中部及南部貨櫃場業者一致恢復收取。

2.依公平交易委員會市場界定處理原則第3點第1項及第2點第2款等規定，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，故在界定本案產品市場，原處分主要審視貨主、海運承攬運送業者及船舶運送業者等交易相對人為出口貨物需求作業流程特性。實務上貨主有出口貨物需求，與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，將出口貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定之貨櫃集散站，再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不同項目之服務費用，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」裝卸搬運使用機械費，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係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.實務上不可能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，此正之所以本案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。貨主真正需求係為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噸以上系爭費用細分本案產品市場，將無法真實反應本案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。

3.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，系爭費用究應如何計費，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。而貨主之每次出口貨物重量會隨該次需求內容而改變、並非固定，因此貨主有可能支付各種噸數相對應之系爭費用，以滿足其「整體貨櫃集散服務」需求.而不論落於任何區間，貨主自原告等貨櫃場業者處所取得之裝卸搬運等服務，在內容及性質上並無二致。

4.原告等21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，何況尚有原告等多家業者表示此次恢復收取系爭費用乃不分噸數均收取每計費1噸55元，遑論各家業者噸數計價區間各有異。故本案若依照各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分市場，將形成每一收費項目或每一種規格切割不同產品市場之不合理結果，對區間相異或互有重疊之情形，亦無法完整切割界定。

5.況聯合行為「合意內容之標的」與本案「產品市場」係屬不同概念，不應加以混淆。公平法所稱的「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的產品或服務

是否會對彼此的競爭產生限制所構成之範圍。而聯合行為之行為人所合意之標的，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。

6.縱將本案產品市場界定為3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場，因各貨櫃場業者並無各別提供3噸以下及3噸以上CFS總運量，及其實際收取3噸以下、3噸以上CFS出口貨物裝卸搬運機械使用費總金額等數據，故並無相關數據可供分別計算相關市場占有率。

（三）原處分考量交易相對人CFS出口貨物之需求及貨櫃集散站業者供給服務替代性，將本案產品市場界定為「貨櫃集散服務」、地理市場界定為「全國」：

1.依公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則第2點第2款、第3點第1項等規定，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，故在界定本件產品市場，原處分主要審視貨主、海運承攬運送業者及船舶運送業者等交易相對人為出口貨物需求作業流程特性。實務上貨主有出口貨物需求，與船舶運送業者或海運承攬運送業者簽約，將出口貨物送入船舶運送業者或海運承攬運送業者指定之貨櫃集散站，再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不同項目之服務費用，分別由貨主、船舶運送業者或海運

承攬運送業者負擔。

2.貨櫃場業者所得收取前開各種服務費用係源自於早期交通部曾召集產官學界研討訂定「內陸貨櫃集散站經營業營業費彈性費率表」（下稱營業費率表），並依據79年修正貨櫃集散站經營業管理規則第19條、第20條規定，先由貨櫃儲運協會報請交通部核定後，各貨櫃場依照上開費率表各費用項目基準價10% 為上、下限，再向各自所屬港務局（現為航港局）陳報各家營業費率表。惟尊重市場自由競爭原則，各業者理應自行訂定營業費率表，故102 年1 月30日航業法修正第46條規定，貨櫃集散站經營業之營業費率表從「報請核定」改為「報請備查」，並刪除以往營業費率表上、下限之限制，亦即從102 年2 月起，各貨櫃場業者可視各自經營狀況，自由訂定營業費率表報請航政機關備查。

3.系爭費用係出口貨物進倉使用堆高機搬運所生費用，亦為貨櫃場業者所得收取費用項目之一，參照原告各自向交通部航港局陳報備查營業費率表可知，各業者收取系爭費用依貨主不同貨物重量訂有不同單價區間，而本案「3噸以上」或「3噸以下」之爭論，僅係貨櫃集散站業者依據貨主該次出口貨物重量收取不同金額服務費用之計費項目。實務上之裝卸搬運服務費用究應依何等區間計費，係依當次買方訂單上之出口貨物重量而定，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，而不會改以其他重量區間計費。但貨主之每次出口貨物重量會隨該次需求內容而改變、並非固定，因此貨主依實際出口貨物重量須支付之裝卸搬運使用機械費，可能落於原告等貨櫃業者之任一訂價區間。但不論落於任

何區間，貨主自原告等貨櫃業者處所取得之裝卸搬運等服務，在內容及性質上並無二致。

4.而貨主不可能將同一批出口貨物分別交由不同貨櫃集散站經營業者個別提供「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，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「同一批貨櫃貨務從進站至出口之一站式貨櫃集散服務」，是原處分考量貨櫃集散服務特性、貨主需求替代性及貨櫃場供給替代性等，爰將本件產品市場界定為「貨櫃集散服務」。

5.何況，原處分主文所指聯合行為「合意內容之標的」與本案「產品市場」係屬不同概念，不應加以混淆。公平法所稱的「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的產品或服務是否會對彼此的競爭產生限制所構成之範圍。而聯合行為之行為人所合意之標的，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。

6.原告等提供貨櫃集散服務同質性高而極具替代性，只要船期安排符合貨主交貨期程，配合我國便捷陸路運輸，交易相對人可以很容易地選擇或轉換至其他提供相同服務之貨櫃集散站進行交易，並不受北、中、南部區域限制。換言之，貨主縱使受「航線」及「各港口市場地位不同」因素影響而將貨物南貨北運、北貨南送，或是中貨南北運，均

表示貨櫃場業者得於所在地區能接收到來自北部、中部及南部之貨物，此亦與原告等貨櫃業者之出口報單資料所載貨主名單，及財政部關務署所提供21家貨櫃場之交易相對人資料均遍及北部、中部及南部相符，均可證明貨櫃業者在「全國」從事競爭。而主管機關對於原告等21業者經營貨櫃集散站提供「貨櫃集散服務」並未訂有經營業務區域之限制。

7.本件聯合行為之合意內容為價格，惟本件地理市場之界定，並非須具體比較聯合行為所造成之價格變動幅度與轉換成本之高低，而是只要確認價格為貨主作成交易決定時考量因素之一，且貨主在各區域貨櫃場業者間並無轉換之困難，則不同區域貨櫃場業者間倘有不同之價格，貨主即有轉換之可能性。事實上出口貨物交易費用項目眾多、成本結構複雜，貨主須合計所有費用項目後，始依據整體議定之最優惠價格選擇交易對象，其中任一費用項目均為貨主之交易決定考量因素。再從另一角度而言，於其他費用或成本未予變動之狀況下，單一費用變動自然會影響貨主之交易決定。

8.多家貨櫃場業者表示單一貨櫃業者倘獨自調漲系爭費用，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，亦有貨主表示若僅是各別或少數貨櫃場業者恢復系爭費用，曾經考慮轉換與船舶運送業者有合作且未收取該項費用之其他貨櫃場交易，只是原告等21業者一致於103 年4 月、5 月間公告擬恢復系爭費用，並於103 年7 月後北部、中部或南部地區之貨櫃場業者均一律恢復收取系爭費用，致貨主無法以轉換貨櫃場方式避免支付該費用等語。又考量海運作業實務特性，貨主必須提早洽定航線、安排船期及貨物進倉等事宜，故

對於恢復收費等價格變動事項，須相當期間始能反映出轉換狀況。原告等21業者於102年12月、103年2月間利用餐敘機會達成聯合恢復收取系爭費用之合意、並於103年4月、5月間對外公告擬恢復收取，至103年7月間北部、中部及南部貨櫃業者一致恢復收取系爭費用，其時點僅相隔數月，導致貨主無法及時因應，已實質限制交易相對人轉換交易對象。故不論本件產品市場是否限於3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務，原告等實施系爭聯合行為均足以影響市場供需功能。至於原告主張應依航線界定地理市場，係將市場界定時可能參考之因素之一過度放大。

（四）原告等21業者聯合收取系爭費用之行為，足以影響市場供需功能：

1. 原告等21業者利用貨櫃協會會後餐敘機會共同討論決議恢復收取系爭費用，該「價格聯合行為」符合「質之標準」。

2. 徵諸「量」之標準來檢視影響市場供需功能之嚴重程度，為能真實反映貨櫃集散站經營業者在所屬市場下之市場力，事業同時經營北部、中部或南部之貨櫃集散站業務應一併計入，且原告等21業者共同決議於103年7月間一致恢復收取系爭費用後，已是北部、中部、南部地區貨櫃場業者均恢復收取系爭費用，亦即全國各地貨主使用貨櫃集散服務均須負擔系爭費用。尤其對中部地區貨主而言，於系爭聯合行為發生前，尚可選擇無須繳納系爭費用港口出口，但於本案聯合行為發生後，全國均恢復收取系爭費用，致貨主不論從哪一區域進行交易都必須繳納系爭費用。是原處分分別以全國獲航政主管機關許可經營貨櫃集散站業務事業家數、全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量為分母

，以原告與其他被處分人家數、營業額及CFS運量總和為分子計算市場占有率，分別達6成及8成以上，系爭「價格聯合行為」以人力方式破壞市場自由競爭機制，確實足以影響市場供需功能。

3.縱將本件產品市場界定為3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場，因各貨櫃業者並無各別提供3噸以下、3噸以上CFS總運量，及其實際收取3噸以下、3噸以上CFS出口機械使用費總金額等數據，故並無相關數據可供分別計算案關之市場占有率。

（五）原處分業已依據公平法第40條第1項、同法施行細則第36條規定，審酌系爭聯合行為所影響者為「全國貨櫃集散服務市場」，屬核心惡質卡特爾之價格聯合行為，其違法動機、目的可責性高且預期之不當利益高，且渠等占全國貨櫃集散服務市場之營業額及CFS出口年運量8成以上，考量原告初次違法，且個別貨櫃集散站業者營業額及不法利益仍有差異，並衡酌被告調查過程中原告並未坦承說明討論恢復收費之實際運作情形，復原告雖有參與系爭聯合行為，但非主導者等情，以各貨櫃場業者提供之103年營業額、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總金額、自103年7月至104年6月恢復收取之「3噸以下」及「3噸以上」系爭費用，及原告104年4月13日、同年9月25日函覆提供之數據等資料為據，裁處原告295萬元罰鍰，無裁量濫用或違反比例原則。至於原告之行為對於市場是否果真產生實際影響及其危害之程度，屬於公平法施行細則第36條之罰鍰裁處考量因素，殊無原告所謂重複評價之情形等語，資為抗辯。

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，並有交通部83年7月13函（見本院卷1第385、386頁）、貨櫃儲運協會103年4月30日函（見同上卷第382、383頁）、原告等21業者陳報交通部營業費率表（見同上卷第340至381頁）、航港局103年12月4日同意備查函及所附原告營業費率表（見原處分卷3卷第15至17頁）、原告公告（見同上卷第21頁）、原處分（見前審卷第103至146頁）等件附卷可稽（註：原處分卷1、2為本院107年度訴更一字第4142、46、47、48、53、54、64、65號案件共同之處分卷，原處分卷3為個別案件之卷宗），洵堪認定。經核兩造之陳述，本件爭點厥為：(一)原告等21業者有無為聯合行為之合意？(二)本件系爭費用涉及之產品市場及地理市場範圍為何？(三)被告以原處分命原告等21業者自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，並裁罰原告295萬元，是否合法有據？

伍、本院之判斷：

一、按受發回或發交之高等行政法院，應以最高行政法院所為廢棄理由之法律上判斷為其判決基礎，行政訴訟法第260 條第3 項定有明文。本件為經最高行政法院發回更審之案件，本院在此個案中，自應受發回判決所表示個案法律意見之拘束，並依其提示之法律意見，據以為解釋法律之指針。本件最高行政法院107年度判字第268號判決業已指明：公平法所規範之聯合行為，應包括事業間之「合意」與事業間「相互約束事業活動之行為」在內，其裁罰基礎自非僅以事業之違法聯合行為「合意」本身為斷，是事業間於達成聯合行為之「合意」後，並基此「合意」繼續為「相互約束事業活動之行為」者，其性質核屬繼續性之聯合行為，而非單純違法狀態之繼續。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日為原處分止（詳如下述）。則原告等21業者於公平法修正前達成達成恢復收取系爭費用之合意，於104年2月4日公平法修正時，該聯合行為仍繼續中，故本件應適用修正後之公平法，核先敘明。

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。104 年2 月4 日修正公布之公平法第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。」準此可知，凡處於同一產銷階段之競爭事業彼此間有以契約、協議或其他方式，就商品或服務之價格、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，為共同決定之合意，致影響生產、商品交易或服務供需之市場功能，即構成公平法第14條所定之聯合行為。其要件有四：(一)聯合行為之主體，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。(二)聯合行為之基礎，為契約、協議或其他方式之合意。(三)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。(四)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者。所謂「足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能者」，指參與聯合行為之事業所形成之市場力量，由於其彼此限制競爭之結果，將

使其交相相對人之選擇可能性受到相當程度之減損，因而對市場競爭有所損害而言。又既稱「足以」影響市場功能，解釋上僅需事業所為之共同行為，在客觀上有影響市場供需功能之危險為已足，非以市場供需功能實際受到影響為必要，是聯合行為所要求之限制競爭效果的程度，僅具危險性即足最高行政法院107 年判字第511 號判決參照）。另聯合行為中之一致性行為，常與寡占市場中有意識之平行行為（或稱價格追隨行為）混淆，前者係因事業間在主觀上有採行特定共識行為之合意，並基此合意而採行相同之共識行為，以致外觀上存在一致之市場行為；後者係指事業彼此間並沒有主觀意思聯絡，而源於客觀之市場結構，於市場上因一事業採取行動後，其他事業亦隨之跟進，造成外觀上同一形式之行為，因其與聯合行為在客觀上均有一致之市場行為。惟聯合行為有主觀上之意思聯絡，以及基於合意而有一致之行為，是其與有意識平行行為最大之區別所在（最高行政法院107年判字第229號判決參照）。

三、就原告等21業者合意收取系爭費用乙節：

（一）經查，貨櫃儲運協會所屬會員原有22家，其中國成國際物流股份有限公司（下稱國成公司）業於103年底停業，目前所屬會員尚有營業者計21家（詳如附件所示）；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（長榮儲運、中航物流、貿聯企業、臺陽儲運、中國貨櫃、長春貨櫃、弘貿貨櫃、聯興通運及中央貨櫃等9家公司）收取。原告等21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、聯興通運及中央貨櫃公司僅出席103年2月26日會議外，餘均有出席），渠等利用開會及會後餐敘聚會進行意見溝通之時，討論恢復收取系爭費用；嗣於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日函等件附於原處分卷可稽。衡諸原告等21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月為較為可行的時間，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（姓名、職稱詳如不可閱覽原處分卷內所載，見原處分卷2第575至578頁）及多家貨櫃業者代理人陳述在案（詳如下述）。其中長榮儲運、弘貿貨櫃、友聯儲運、高鳳物流、新隆儲運、臺陽儲運、中國貨櫃、國成物流、臺北港貨櫃、環球倉儲、長春貨櫃、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；中航物流及貿聯企業公司於7月3日恢復收取；原告、台基物流及中華貿易公司則於7月7日恢復收取；原告為7月8日；大三鴻貨櫃公司為7月

10日；欣隆儲運公司為7月15日。至於收費方式，僅中央貨櫃公司1家貨櫃場對系爭費用以每計費噸50元計收，其餘20家業者則以每計費噸55元計收，此有貨櫃儲運協會103年4月30日函檢附各貨櫃場恢復收取函文及公告等資料附於原處分卷可稽。可知原告等21業者除有透過聚餐為訊息交換意思聯絡之事實，亦具有外觀行為之一致性；是原告等21業者係本件相關市場（詳如下述）之參與者，彼此具有水平競爭關係，共同決定恢復收取系爭費用，堪以認定。

（二）原告雖主張與其他貨櫃業者並無聯合行為之合意，其於103年7月間恢復收取系爭費用行為僅係價格跟隨行為，並非聯合行為云云。惟查，原告於102年12月10日及103年2月26日參加貨櫃儲運協會召開之第13屆第6、7次理監事聯席會議，會後有參加餐敘，其中103年2月26日餐敘時有討論恢復收取系爭費用事宜，為原告副總經理姚秀林陳稱在卷（見原處分卷3第1至5頁）。參諸多名貨櫃業者代理人陳稱：1.友聯儲運公司代理人蔡侑鋼陳稱：伊擔任董事長特助，本公司未派人出席102年之理監事會議，伊有參加103年2月26日及同年5月29日之理監事會議，第1次討論內容沒有印象，第2次會議時有聽到要恢復收取系爭費用，本公司對此沒有意見等語（見本院107年度訴更一字第42號案件之原處分卷3第1至5頁）。2.中華貿易公司代表人李瑞德陳稱：伊是公司董事長，貨櫃儲運協會召開之理監事會，102、103年間伊去過3次，許明榕每次都會去，再向伊報告，會議均有討論恢復收取系爭費用，伊公司沒表示意見，亦未反對，因會議決議要恢復收取，所以本公司配合將擬恢復收取前揭費用之函文及公告提供協會請渠轉相

關進出口、報關等公會等語（見原處分卷1第304頁，本院107年度訴更一字第47號案件之原處分卷3第1至4頁）。3.高鳳物流公司代理人葉敬德陳稱：伊擔任董事長特助，有於102年12月10日及103年2月26日參加貨櫃儲運協會召開之第13屆第6、7次理監事聯席會議，於103年2月26日會後有參加餐敘（見本院107年度訴更一字第46號案件之原處分卷3第1至5頁）。4.弘貿倉儲公司代理人郭廷聰陳稱：伊是公司副總經理，均有參加貨櫃儲運協會102、103年之理監事會議，每次會議結束用餐時，均有討論恢復收取系爭費用，最後形成於103年7月初開始收取之共識（見本院107年度訴更一字第48號案件之原處分卷3第1至5頁）。5.台基物流公司代理人蔡肇銘陳稱：伊是公司經理，公司均有派人參加貨櫃儲運協會102、103年之理監事會議，會員於會後均有討論恢復收取系爭費用，公司對此未表示意見，也沒有反對，因為恢復收取對公司有幫助，故決定於103年7月7日開始恢復收取等語（見本院107年度訴更一字第53號案件之原處分卷3第1至5頁）。6.長春貨櫃公司代理人陳百元陳稱：伊是公司總經理，在協會102年底及103年初的理監事會議中，各會員提及由各會員於103年4月底、5月初轉寄將擬恢復通知之函文寄給協會，以利協會代表各會員事業與報關公司、進出口公會等相關業者溝通、說明，並於102年底及103年初的理監事會議之後，大家提議於103年7月間開始收費等語（見本院107年度訴更一字第64號案件之原處分卷3第1至5頁）。7.長春貨櫃公司代理人陳百元陳稱：伊是公司總經理，在協會102年底及103年初的理監事會議中，各會員提及由各會員於103年4月底、5月初轉寄將擬恢復通知之函文寄給協會，以利協會代表各

會員事業與報關公司、進出口公會等相關業者溝通、說明，並於102年底及103年初的理監事會議之後，大家提議於103年7月間開始收費等語（見本院107年度訴更一字第64號案件之原處分卷3第1至5頁）。8.臺陽儲運公司代理人（以下編號7至11之代理人姓名及職稱，詳參不可閱覽處分卷所載）陳稱：「……因為市場競爭激烈，單一一家業者倘單獨調漲系爭費用，易使貨主與其他貨櫃場交易，故恢復收取系爭費用會面臨很大的阻礙，個別業者很難單獨恢復收取，故最後各業者才於協會召開之會議，利用大家聚會用餐時間，聊天恢復收取CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費。」等語（見原處分卷1第332頁）。9.中航物流公司代理人陳稱：「……不過有聽到長榮、長春、中國貨櫃等業者分享其透過臺中報關行恢復收取之經驗。本公司決定恢復收取前揭費用係於103年1月時……開始研究恢復收取，惟因同業競爭關係，不敢貿然收取……」等語（見同上卷第465頁）。10.中國貨櫃公司代理人陳稱：「原告及長春公司（就萬海公司收費情形）分享於臺中恢復收取之經驗。」等語（見同上卷第442頁）。11.環球倉儲公司代理人陳稱：「……CFS出口機械使用費在多次會議私下都有聊到（例如102年12月10日及103年2月26日協會召開之會議）……」等語（見同上卷第308頁）。12.臺北港貨櫃公司代理人陳稱：「103年2月26日之理監事會後餐敘時會員有討論到希望北部地區能比照臺中恢復收取機械使用費……至於為何各貨櫃場均訂於103年7月間恢收取，因考量資訊系統建置、公告期間等前置作業所需時間，部分會員公司（包括中華、長榮、中航、東亞等事項）討論後認為103年7月為較為可行的時間，希望由協會代為轉達其他會

員恢復收取之訊息，協會僅化為轉達前開訊息。」等語（見同上卷第425、426頁）。可知原告等貨櫃業者確在前揭會議或會後餐敘聚時，達成恢復收取系爭費用之合意，嗣原告果然於103年7月1日如期收取系爭費用，揆諸前揭規定及說明，難謂無聯合行為之合意。

（三）又查，CFS出口機械使用費源於早期交通部曾召集產官學界研討訂定營業費率表，該費率表包含各項貨櫃集散站業者經營所得收取之營業費用項目，並依照79年修正之貨櫃集散站經營業管理規則第19條、第20條規定，先由貨櫃儲運協會報請交通部核准後，各貨櫃場依上開費率表各費用項目基準價10%為上下限，再向各自所屬港務局（現為航港局）陳報各家營業費率表。而航業法嗣於102年1月30日航業法第46條修正，規定貨櫃集散站經營業之營業費率表僅須報請航政機關備查即可，其修法理由係為尊重市場競爭機制，應由各貨櫃集散站業者自行訂定營業費率表，是航政主管機關對於各貨櫃集散站經營業營業費率表之管制由核定制改為備查制（見本院卷1第335至338頁）。而依交通部於83年7月13日核定前開營業費率表，各貨櫃場業者收取CFS出口機械使用費，尚有「每件重量3噸以下者」、「每件重量3噸以上未滿5噸者」、「每件重量5噸以上未滿7噸者」、「每件重量7噸以上未滿10噸者」、「每件重量10噸以上未滿20噸者」、「每件重量20噸以上未滿30噸者」及「重量30噸以上，費用另行協議」等7大類（見本院卷1第339頁之營業費率表）。各業者向交通部陳報各自營業費率表，其中多數貨櫃場業者如長榮儲運、弘貿貨櫃、國成物流、中國貨櫃、亞太物流、東亞倉儲、聯興通運等公司，係以上揭營業費率表中各計費級距基準價之上

限金額向交通部航港局陳報系爭費用費率，少部分業者所陳報營業費率表中系爭費用費率則略有差異（見本院卷1第340至381頁之營業費率表）。可知CFS出口機械使用費雖經主管機關核定，然僅係收取之上限，只要不超過上限，各貨櫃業者可自行決定收費價格，是經核定之營業費率表並不當然等同於業者實際收取之費用，業者仍可自行決定是否收取（如本件各業者多年來未收取系爭費用）。若業者認為有恢復收取之需求，自可在該上限費用之下，個別且自行恢復收取，是原告等貨櫃業者「恢復收費」固非違法，但「聯合恢復收費」，縱使未彼此約束所收金額為上限之55元，仍有違公平法第14條之規範意旨。從而，訴外人中央貨櫃公司雖僅收取系爭費用50元（見本院卷1第376、377頁之營業費率表），未達系爭費用之核准上限，尚無礙於本件聯合行為之成立。蓋系爭費用是3噸以下出口貨物進倉使用堆高機搬運所產生之費用，屬於業者提供貨櫃集散站出口倉庫業務時所收取服務費之一部分，倘若「個別決定」恢復收取系爭費用，業者因成本不一，且考量營運策略，實際收費價格雖然會在主管機關所核定價格上限之下，但未必相同，其開始恢復收費之始點亦可能不同。貨主在船期得宜之前提下，會選擇同航線出口成本較低之船公司或海運承攬業者，若船公司指定之貨櫃場漲價而影響出口成本，當然也會影響貨主對船公司、海運承攬業者或貨櫃場之選擇，以維持市場價格機制。然原告等21業者合意恢復收取系爭費用，聯合將原先不收費調漲至費率表之價格，等同於聯合決定實際交易價格之範圍，縱使所聯合收取之價格只是反映成本，亦難謂與公平法第14條之規定無違。換言之，原告因市場景氣不佳而調價，應透

過「個別漲價」解決，不得「聯合」反映成本而破壞市場競爭，是主管機關核定費率及相關航業法規，均非公平法之特別法，不能阻卻聯合行為之違法。況且，航港局於102年12月10日起至103年7月之聯合行為形成期間發函各業者，另於103年9月18日召開研商CFS出口機械使用費收取相關事宜會議等（見本院卷1第195頁），並未介入、指導或協商貨櫃場可否恢復收取系爭費用，亦未授意貨櫃業者聯合恢復收取，僅係對系爭聯合行為產生恢復收費之結果，基於產業主管機關出面協調，或對下游業者說明原告等業者收取系爭費用是否有重複收費等疑義，或討論原告營業費率表是否遵循航業法規定之備查程序問題。是航港局僅涉及其主管業務之收費問題，無關聯合行為之合法與否，航港局且非公平法之主管機關，其就其主管業務所為前揭協調說明，自與聯合行為之處理無涉，不能因航港局有發函、處理即認其聯合行為合法。何況依航港局函請貨櫃儲運協會轉知所屬會員之103年5月26日函（見前審卷第424頁）內容可知，航港局除事後提醒業者應遵循航業法之報備程序外，亦認為貨櫃儲運協會行為有違反公平法之虞，自不能因航港局備查費率表、或事後協調貨櫃儲運協會及報關公會會員，即謂本件依貨櫃場之產業特性不構成聯合行為。原告主張系爭費用本為航港局核定貨櫃業者得收取之費用，其恢復收取系爭費用，並非新增費用，對於市場競爭、貨櫃集散服務供需市場並無影響云云，委無足採。

（四）綜上，原告等21業者為彼此具競爭關係之事業，屬於公平法第14條所定聯合行為之主體；其等以協議之合意方式，共同決定收取原已停徵之系爭費用，以相互約束事業活動

，堪以認定。

四、有關本件市場界定部分：

（一）按公平法為維護市場之自由及公平競爭秩序，使市場上競爭發揮其淘汰、激勵及制衡之機能，以促進經濟之發展，因而對破壞或扭曲市場競爭機能之限制競爭行為及不公平競爭行為均加以規範。其中就限制競爭行為之規範，包括獨占、結合、垂直限制競爭行為、聯合行為等，著重在行為對相關市場上之競爭會產生減損、阻礙或排擠之效果。因此相關市場界定之問題，為限制競爭行為規範適用上之前提及基本核心問題。而事業之聯合行為以足以影響市場功能者為限，始為公平法所稱並禁止之聯合行為，此觀諸前揭公平法第14條第1 項規定即明，至於如何確定事業行為足以影響市場功能，則涉及市場範圍之界定。現行公平法對於聯合行為所稱「足以影響市場功能」，其「市場」究何所指及應如何界定雖無規定，惟同法第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。」又被告為為使相關市場界定標準更臻明確，以利案件審議與事業遵循，於104年3月6日發布「公平交易委員會對於相關市場界定之處理原則」（下稱市場界定處理原則），其第3點規定：「需求替代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定相關市場範圍；另得視具體個案，衡量時間因素對於相關市場範圍之影響。」其中產品市場是指在功能、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。而地理市場是指事業提供之特定商品或服務，交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（該處理原則第2點第4、5項參照）。至於需求替代，是指事業調整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品或服務，以取代該特定商品或服務之情形。供給替代則是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（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時之判斷原則。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。

（二）就本件產品市場而言：

1.按所謂「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。」

2.查原告等21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（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」。是原判決以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」，而依航港局所提供之資料可知其所登記經管之貨櫃集散站有41站，共31家業者（見本院卷1第197至199頁），先予敘明。

3.就貨主之需求替代面審酌：

⑴按「替代性」為市場範圍界定之核心，其中「需求替代性」更為界定市場時之首要、必須考量因素。需求替代是指

事業調高特定商品價格或服務報酬時，需求者（或消費者）能夠而且願意轉換至其他產品，以取代該特定產品之情形。從競爭法角度而言，需求替代是對事業所提供之特定產品具有最直接、有效之約制力量，所以產品間是否具有需求替代關係，須從產品價格上漲後需求者的反應來觀察，可能參酌之項目包括：產品品質、產品最終使用目的、消費者（使用者）主觀感覺、產品價格相似性與交互影響程度、產品一般交易習慣等。依被告訂定之前揭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。

⑵準此，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。原告及其他業者共同決定恢復收取之系爭費用，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，係屬貨櫃集散站出口倉庫業務之一環（見本院卷1第193頁之櫃場出口機械使用收費動作示意圖）。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（見本院卷1第192頁之CFS貨物出口作業流程與營業費關係示意圖）。進一步觀察實務情形，「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，將無法真實反映本件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系爭費用，以滿足其「整體貨櫃集散服務」需求。

4.就原告等貨櫃業者之服務內容及供給替代面審酌：

⑴依被告所訂「市場界定處理原則」第2點第3款規定：「供給替代：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。」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。以紙業為例，從需求者角度而言，以高級紙出版的藝術書籍不可能以書寫用紙替代印刷；然以供給者角度而言，事實上造紙廠商隨時可以在短期內調整生產線，且調整成本小到可被忽略，同時生產供應書寫用紙到藝術書籍高級用紙等不同品質的紙張。若沒有配售上的困難，造紙業者有足夠前置作業期間調整生產計劃，以爭取不同紙張品質的訂單，是造紙廠雖製造供應不同品質或用途之紙張，但各紙張品項間無庸界定為不同的市場。

⑵依航業法第44條規定，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。又依貨櫃集散站經營業管理規則第2條規定，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，與一般物流倉儲業所提供者為單純倉儲之服務不同。查原告等21業者均為獲得許可而經營之貨櫃集散站業者，渠等依據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（見本院卷1第194至196頁）。原告等21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、冷凍貨櫃供電費費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費等12大項，分別由貨主或船舶運送業者負擔。又按堆高機依荷重能力有2.5、3、4、5、6、8、10、12、16到23噸，甚至有10噸到45噸等不同噸數，荷重能力愈高之堆高機，可裝卸搬運之貨物重量愈高（例如10噸荷重能力之堆高機可裝卸搬運10噸以下任何重量之貨物），貨櫃場業者得選擇購置使用荷重能力較高之堆高機，裝卸搬運重量相當或重量較輕之出口貨物。本件各貨櫃業者經營貨櫃集散站業務，藉由不同荷重能力之堆高機完成進出口貨物裝卸搬運服務，除可依照各自營業費率表及出口貨物噸數計收系爭費用外，亦可視合作關係、運量大小經雙方議價後向貨主收取系爭費用。惟不論何者，均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，何況有多家業者表示此次恢復收取系爭費用，乃不分噸數均收取每計費噸55元。若本件進一步依照各貨櫃場業者營業費率表所載費用項目細分市場，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。

5.再者，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，是否會對彼此的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。再者，對貨主而言，其與船舶運送業者或海運承攬運送業業者簽約後，將出口貨物送入指定貨櫃集散站，該批出口貨物由同一貨櫃場業者提供卸貨、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，貨主真正尋求的是貨物從進站乃至於裝船出口之整體服務，出口作業流程中產生諸如CFS出口機械使用費、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。其中CFS出口機械使用費又依貨物噸數區分收費，然3噸以下與3噸以上出口貨物從進入貨櫃場卸貨，乃至於裝船出口之作業流程並無不同，各項費用項目均係為滿足貨主不同重量出口貨物集散服務需求，是原處分界定為「貨櫃集散服務」，而非細分至3噸以下CFS出口貨物之貨櫃集散服務市場，尚無違誤。被告委託研究之學者劉姿汝、王銘勇、楊宏暉3位教授亦同此意見（見本院卷1第450至519頁之法律意見書），原告此部分主張，委無足採。

（三）就本件地理市場而言：

1.按所謂「地理市場」，係指事業提供之特定商品或服務，交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，已如前述。又依「市場界定處理原則」第5點規定

：「本會依第3點就案關商品或服務之需求替代、供給替代進行界定地理市場時，得考量下列因素：(一)不同區域間產品價格變化及運輸成本大小。(二)產品特性及其用途。(三)交易相對人在不同區域購買產品之交易成本大小。(四)交易相對人對產品獲取之便利性。(五)交易相對人在產品價格調整時，選擇至不同區域購買之情況。(六)交易相對人及競爭事業對於產品區域間替代關係之看法。(七)相關法規或行政規則之規定。(八)其他與地理市場界定相關之事證。」

2.被告對於本件地理市場應界定為全國，提出以下論理及相關事證：

⑴查臺灣具有四面環海、地型狹小、陸路運輸交通便捷，實務上出口貨物利用貨櫃運輸，不論北上基隆、南下高雄均屬便利，並形成貨櫃南北轉運之普遍現象，此由原告非僅提供區域內貨主、海運承攬業者或船舶運送業者貨櫃集散服務，其提供貨櫃集散服務之交易相對人，並不限於其經營據點所在地或其相鄰區域，尚包含經營據點或相鄰地區以外之貨主，由北至南包括臺北市（如編號2等）、新北市（如編號18等）、桃園縣（如編號23等）、新竹縣（如編號16等）、苗栗縣（如編號40等）、台中市（如編號43等）、南投縣（如編號775等）、彰化縣（如編號5等）、雲林縣（如編號15等）、嘉義縣（如編號12等）、台南市（如編號13等）、高雄市（如編號1等）、屏東縣（如編號131等）及花蓮縣（如編號339）等貨主（見本院卷1第209頁、卷2第255至272頁之財政部關務署105年8月30日函及所附貨主清單資料）。換言之，全國各地貨主如有貨物出口需求，視船期安排等因素，除可將該出口貨物運送至

所在地區或鄰近地區之貨櫃場外，亦可能將其送往所在地以外之貨櫃場，並由該貨櫃場業者提供從進站到出口之一站式貨櫃集散服務。此種「北櫃南運」或「南櫃北運」現象存在已久，主管機關為紓解長久以來造成陸上交通壅塞問題，近年來致力發展環島航運貨櫃運輸系統（見交通部運輸研究所出版之「臺北港營運後對國際商港之影響研究」，附於本院卷1第210至267頁），益證貨櫃南北轉運之現象確實存在。

⑵從交易相對人出口貨物之角度觀之，主要係依據航線需求、船期安排及船舶靠泊碼頭等因素，而將貨櫃貨物送往基隆港、臺中港或高雄港出口。不論貨櫃貨物出口至歐洲、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其商品在交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口港。再加上我國陸路運輸便捷，貨物南北轉運為常態，貨主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海運承攬運送業者，以滿足其貨物出口之需求。而全國各地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眾多貨櫃集散站業者中，選擇較優惠價格之業者與其交易。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各地之貨主、船舶運送業者或海運承攬運送業者進行交易，此據中華民國託運人協會承辦人（姓名詳參不可閱覽原處分卷所載）陳述在案（見本院卷1第268至272頁之陳述紀錄），亦堪認定。

⑶又就交易相對人在產品價格調整時，選擇至不同區域購買之情況而言：交易相對人若因產品或服務價格調整而轉換

至不同區域進行交易，則不同地理區域間具有替代關係，即可界定為同一地理市場。本件各貨櫃集散站業者各項收費項目及費率，須向主管機關備查後公告實施而使得價格資訊透明，單一業者調整價格或收取其他同業均未收取之費用，本質上即有競爭對手不跟價因而流失市場之風險，此有多家貨櫃集散站經營業者，諸如訴外人弘貿貨櫃公司、中央倉儲公司、臺陽儲運公司之代理人均表示：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爭費用等語（見本院卷1第279至292頁之陳述紀錄）。此外，訴外人新隆儲運公司代理人更表示：「以本公司為例，一說要調漲吊櫃費，船公司隔天就不與本公司交易，而轉向其他貨櫃場交易，整個產業都是如此，貨主亦是如此，若調整CFS出口貨物裝卸搬運使用機械費，貨主可輕易轉與其他貨櫃場交易，故不論是吊櫃費或是CFS出口貨物裝卸搬運機械使用費要調漲，都會面臨很大的阻礙，個別業者很難單獨調漲。……」等語（見本院卷1第293至295之陳述紀錄），益證貨櫃集散站業者確因調漲貨櫃集散服務中部分服務項目費用，交易相對人會轉與其他業者進行交易之情事，交易相對人可轉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。

⑷再者，揆諸航業法及貨櫃集散站經營業管理規則等法規，並未限制貨櫃集散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之貨主、船舶運送業者及海運承攬運送業者提供服務，更可跨區提供交易相對人貨櫃集散服

務。至被告提出之「核准經營貨櫃站經營業者貨櫃所在區域一欄表」（見本院卷2第86至89頁），其中「轄區」是指航港局之行政管制區域範圍，非謂各貨櫃場業者不得在該區域以外與其他北部、中部或南部之交易相對人進行交易。可知原告等貨櫃業者得招攬貨櫃集散業務之區域亦未受限制。

⑸此外，有貨主表示，若僅是個別或少數貨櫃場業者恢復系爭費用，曾經考慮轉換與船舶運送業者有合作且未收取該項費用之其他貨櫃場交易，惟因原告等21貨櫃業者一致於103年4月、5月間公告擬恢復系爭費用，雖貨主不僅一次向貨櫃場業者表達希望不要恢復收取系爭費用，但各貨櫃場業者仍於103年7月恢復收取系爭費用，此後對於貨主而言，不論北部、中部或南部地區之貨櫃場業者均一律恢復收取系爭費用，致貨主無法以轉換貨櫃場方式避免支付該費用，倘貨櫃場係個別恢復收費或少數恢復收費，即可能選擇其他貨櫃場。又只要船舶運送業者提供之海運運輸服務可將出口貨物如期運送至目的地，不論船舶運送業者營業處所位於北部、中部或南部，其船舶安排係在基隆港、臺中港或高雄港，貨主會從各服務提供者中選擇適合交期，且價格優惠之業者進行交易。另外，船舶運送業者如遠東新世紀股份有限公司、陽明海運股份有限公司之代理人（姓名、職稱詳如不可閱覽卷所載）均表示只要其所提供海運運輸服務滿足託運人出口需求，其攬貨來源並不限於北部、中部或南部地區貨主等語（見本院卷1第425至434頁）。可見實務上貨主沒有絕對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，只要船舶運送業者所安排船期符合交貨期限，貨主即可將貨物運送至

船舶停靠地點及其鄰近貨櫃場裝櫃出口，故貨主選擇交易對象不限於單一區域或港口之服務提供者，其交易相對人事實上係遍及全國。而東亞運輸、長榮儲運、及大三鴻貨櫃等公司之官方網站亦載明：「服務擴及臺北、桃園、臺中、高雄，建立完整的服務網」「為提供北、中、南各地區船公司與貨主客戶安全、便捷之進出口貨櫃、貨物通關業務需要，本公司於汐止、桃園等毗○○○區○○○○路交流道附近均設有規劃完善之貨櫃集散場……」及「位於新竹地區之內陸型貨櫃集散地（Inland Depot），主要服務北中臺灣廣泛地區，辦理貨櫃集散、存放；貨物併裝、裝卸；轉口轉運；普通保稅倉庫；牽引車-長途運輸；貨櫃維修等業務，並針對各大航運、海運承攬運送業者、託運人、貨主等提供專業量身訂做的服務……」（見本院卷1第276至278頁）。可知原告及其他貨櫃業者提供「貨櫃集散服務」交易之地理區域應屬於「全國性」之交易，而非「地區性」之交易。被告委託研究之學者劉姿汝、王銘勇、楊宏暉3位教授亦同此意見（見本院卷1第450至519頁之法律意見書）。

⑹雖原告提出運費數字，主張貨主轉換至不同區域貨櫃場業者間之轉換成本必高於本件恢復收取之55元云云。惟按貨櫃儲運業探求地理市場考慮因素甚多，除上述之自然地理位置、產品交易地區外，尚包括航線、運送時間之長短、運送成本、交易數量、潛在競爭產能、當地法令規定等（最高行政法院100年度判字第2181號判決意旨參照）。聯合行為之範圍與市場界定固有關連，但兩者係屬二事，不能劃上等號，已如前述。因此增加運費、時間、保險費等成本是否遠高於節省之系爭費用，僅是判斷單一因素之因

果關係，無法據此探求整個市場之範圍。本件聯合行為之合意內容為價格，有關地理市場之界定，價格變動幅度與轉換成本高低之比較只是考量因素之一，並非唯一之標準。從而，增加的運費是否高於節省的CFS出口機械使用費，縱有相關數據資料，亦只是其中參考因素而已，尚難以此作為判斷之依據。原告等21業者均係依據貨櫃集散站經營業管理規則第2條核准經營貨櫃集散有關服務，該服務同質性高而極具替代性；基於產品市場貨櫃集散服務特性，渠等提供交易相對人「同一批貨櫃貨物或每一批貨櫃貨物從進站至出口之一站式服務」，貨主出口貨物負擔成本應以完成整個貨櫃集散服務費用為計算，而非僅以系爭單項費用變動而造成貨主轉換交易對象所生之成本計算。故界定地理市場不能僅單一觀察貨主節省之系爭費用及負擔運輸成本間價格變化，否則既不符合本件出口貨物貨櫃集散實務情形，亦不能真實反映本件聯合行為影響市場競爭之區域範圍。

3.據上，依航港局所提供經登記之臺灣地區貨櫃集散站業者，得依照出口港（基隆港、臺中港及高雄港）之不同，而區分為北部地區、中部地區及南部地區（見本院卷2第86至89頁）。衡諸貨主轉換至不同區域貨櫃場業者間增加成本遠高於恢復收取系爭費用（55元），為被告所不否認，自難想像恢復收取系爭費用，會產生北部、中部、南部地區之貨櫃業者間之合理可替代性。惟從被告以上論述可知，影響出口貨物由何貨櫃集散場裝卸，進而由何港口裝載出口之因素甚多，除成本因素，包括貨櫃集散服務費用（依原告營業費率表所示，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、海關標售

貨出倉裝車費、海驗關吊櫃費、場內拖車使用費、貨物倉租、貨櫃場租、冷凍貨櫃供需費、洗櫃費、過磅費、貨櫃檢查費、場地使用費、EDI傳輸費、堆高機租用費等15項費用）、附加費、報關費用、陸路運費、海運費用等多種費用外，尚有航線、航期、自然地理位置、平日合作關係、信用狀交付款方式、交易數量、潛在競爭產能、當地法令規定等因素。在以上眾多因素影響下，加上臺灣具有四面環海、地型狹小、海陸交通便利等特性，貨主易於全國各港口中選擇或轉換其他交易對象。就本件貨櫃集散服務，界定其地理市場所應考量之因素，除有關運輸費用、時間、風險所增加在產品間轉換之交易成本大小外，對於海運此一行業所生特殊之交易因素，亦為市場界定之關鍵因素。故原告與其他貨櫃業者所提供之貨櫃集散服務，從事競爭區域應為全國，而不限於渠等經營據點相鄰區域，就其貨主分散於全國各地之結果而論，尚屬有據。

五、然按聯合行為係相互約束事業活動，以達限制競爭之目的，故就其效果而言，自須足以影響生產、商品交易或服務供需之市場功能。而聯合行為是否達到「足以影響市場功能」之程度，一般係以「質」與「量」之標準綜合判斷之。其中「質」之標準，係以聯合行為之內容亦即事業所限制競爭之本質是否屬核心事項為斷，愈屬核心限制競爭手段（如價格）之排除，被認為影響市場功能之可能性也就愈高。蓋在自由市場之經濟體系下，價格機制係立於市場功能之核心地位，經濟活動之參與者透過價格機制之指引，形成消費、生產及交換之決策，並藉此過程達成資源有效率的分配。而所有反競爭行為中，尤以價格聯合對市場功能之傷害較大，該行為使市場價格脫離競爭市場下應有之水準，經濟活動參與者因

而無法接受到正確之價格訊號，而扭曲市場之供給與需求功能，進而影響經濟資源之有效分配。而「量」之標準，主要係以參與聯合行為事業之數目及聯合行為之市場占有率（下稱市占率）為具體指標。至於市占率之計算，則依公平法施行細則第4條規定：「（第1項）計算事業之市場占有率時，應先審酌該事業及該相關市場之生產、銷售、存貨、輸入及輸出值（量）之資料。（第2項）計算市場占有率所需之資料，得以主管機關調查所得資料或其他政府機關記載資料為基準。」經查，被告認定原告等21業者所為聯合行為已足以影響市場功能，就「質」之標準方面，係以：原告等21業者均有經營貨櫃集散站業務，彼此具水平競爭關係，屬同一產銷階段之事業，其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，並透過該協會通知報關、進出口等相關公會，以達恢復收取之目的，並藉此降低任一家單獨恢復收費之競爭風險，導致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，影響市場功能等情為據（見前審卷第144、145頁），尚屬合理有據。然有關足以影響市場功能之判斷，不能僅考量「質」的因素，否則事業對於價格之合意，未合理評估其市場力量之影響，一律認屬惡質卡特爾（hard-core cartel）而成立聯合行為，實有違公平法之規範目的，自非可採。對此，原處分認：依航港局來函資料，全國經營貨櫃集散站業務之業者計有31家，而參與聯合行為之貨櫃儲運協會會員21家，已占全國業者之6成以上，倘以全國貨櫃集散站營業額及CFS出口運量計算市場占有率，前等21家業者亦占全

國營業額及運量之8成以上，故渠等透過聚會方式，共同決定恢復收取費用而相互約束事業活動之行為，已足以影響貨櫃集散服務供需之市場功能，違反公平法第15條第1項規定（見前審卷第146頁）。再依最高行政法院發回判決意旨，本件相關市場範圍扣除中部地區業者之營業數量，雖可能影響原告之市場占有率計算，然其市場變小，市占率可能反而變高，亦不影響原處分此部分認定。然而原告21業者恢復收取系爭費用（55元），僅屬產品市場即貨櫃集散服務所繳費用之一小部分，因為一次航程，必會支付多項費用，並非選擇支付，因此除前述「質」、「量」之考量外，仍應在前述所界定之地理市場及產品市場下，評估其市場力量。蓋本件貨櫃業者之營業範圍遍及全國，已如前述，倘係因航線、航期、停泊港口、當地法令規定等因素，不得不然或受影響極大，因此選擇非屬其區域內之貨櫃業者，則恢復收取系爭費用之價格因素，對於貨主之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（見本院卷1第341頁），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。

六、有關原處分裁罰部分：

（一）按行政罰法第18條第1項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」公平法第42條前段規定：「主管機關對於違反第21條、第23條至第25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5 萬元以上2,500 萬元以下罰鍰。」次按公平法施行細則第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、違法後悛悔實據及配合調查等態度。」

（二）原處分對原告裁處295萬元罰鍰，詳載其理由為「依據公平法施行細則第36條及行政罰法第18條相關規定，經審酌原告及其他貨櫃業者一致恢復收取CFS出口機械使用費行為，屬核心惡質卡特爾（價格聯合行為），其違法動機、目的可責性高且預期之不當利益高；原告等占全國貨櫃集散服務市場之營業額及運量8成以上，故該違法行為對市場供需功能及交易秩序危害程度高；自103年7月一致恢復收費迄今，違法行為危害交易秩序之持續期間長；自103年7月至104年6月因違法行為實際所得利益分別為0至3,800餘萬元；長榮儲運及中國貨櫃公司之貨櫃集散站營業額占貨櫃集散服務市場總營業額逾20%以上，其餘業者均低於5%；原告等均為初次違法；新隆儲運、欣隆倉儲、臺陽儲運、臺北港貨櫃、中華貿易、長春貨櫃、弘貿貨櫃及中央貨櫃等公司於本會調查過程中自承案情並具體說明與會

業者討論恢復收費之實際運作情形，其餘被處分人之違法後悛悔實據及配合調查態度為一般；長榮儲運公司為最早提出恢復收取意見者並多次參與基隆報關公會協商事宜，為本案主導違法行為者；中國貨櫃、中航物流、長春貨櫃與東亞倉儲公司亦參與基隆報關公會協商代收事宜，為積極促成聯合行為者；欣隆倉儲公司屬被迫參與聯合行為者；原告等應受責難程度及資力等因素，爰依公平法第40條第1項規定處分如主文。」（見原處分書第43、44頁）。本件最高行政法院發回判決認原處分均以概括之方式說明，並未針對為何裁處原告295萬元之具體計算方式，個別加以說明，致其無從得知原處分是否有認定事實錯誤、裁量濫用或違反比例原則之違法（見本案最高行政法院判決第17至19頁）。被告對此提出本案21家貨櫃場業者裁處罰鍰說明彙整表說明之（見本院卷1第435頁之乙證20）。

（三）有關被告依公平法施行細則第36條規定審酌「因違法行為所得利益」乙節：

1. 查88年2月3日修正公平法時，就部分違法行為採行「先行政後司法」之立法例，並提高罰金、罰鍰額度上限。其修正理由：「衡諸現今國內整體經濟水準已大幅提高，復參諸德、法立法例及執法趨勢，多大幅提高對違法業者之處罰金額及新近『窮化犯罪人，以遏止不法』之立法趨勢，罰金、罰鍰上限金額，亦宜併予提高，以達有效遏止不法。爰比照本法第35條規定提高罰金上限為新臺幣5千萬元（一百倍）。」乃考量事業從事違法行為所受不利益若遠大於其所獲利益，則可自始消弭事業之違法動機。而為使罰鍰額度裁量有具體認定標準，於88年8月30日修正公平法施行細則時增訂罰鍰考量事項數款，其第33條第4款即

為「因違法行為所得利益」。

2.而94年2月5日公布之行政罰法第18條第1項及第2項規定：「裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難程度、所生影響及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。」「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，不受法定罰鍰最高額之限制。」其立法理由謂：「第1項規定裁處罰鍰時應審酌之因素，以求處罰允當。又裁處罰鍰，除督促行為人注意其行政法上義務外，尚有警戒貪婪之作用，此對於經濟及財稅行為，尤其重要。故如因違反行政法上義務而獲有利益，且所得之利益超過法定罰鍰最高額者，為使行為人不能保有該不法利益，爰於第2項明定准許裁處超過法定最高額之罰鍰。」寓有剝奪行為人不法利益之目的。又行政罰法第18條第2項所稱所得之利益，係以不法利得作為裁罰考量因素之一，並非不法利得即為罰鍰之額度。惟該條所稱「所得利益」，在學說上向有「總額主義」（下稱總額說）與「淨額主義」（下稱淨額說）之爭議。前者是指對於違法行為所獲得之「標的銷售價格或勞務報酬」全部加以追繳，而不減除其取得之進貨成本、費用；後者是就違法行為所獲得之標的收入，應再減除其取得成本費用以及應負擔之稅捐規費，而以「淨額所得利益」作為追繳標的而言。對此爭議，該法條就其具體範圍及計算方式尚乏明文規定，而有待學說與實務建構之。

3.基上，公平法施行細則關於「因違法行為所得利益」之罰鍰裁量係基於窮化犯罪人之理念。而行政罰法第18條規定亦含有「剝奪行為人不法利益」之目的，該條之「所得利益」其具體範圍及計算方式尚乏明文規定，而有待學說與

實務建構之如前述。至原告主張所得利益之計算應採淨額原則，始符合行政罰法之目的。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，對於原告等被處分人所課處之罰鍰，均在公平法第40條第1項之法定罰鍰範圍（10萬元以上5000萬元以下）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。

4.本件被告計算原告「因違法行為所得利益」計9,853,973元（見本院卷1第435頁之裁處罰鍰說明彙整表），並未扣除其成本支出（即總額說之見解），為被告所是認，依前開說明，固無裁量濫用之違法。然其係以原告103年7月起至104年6月期間內之營業所得加以計算，並未區分「3噸以下」與「3噸以上」之營業金額。被告對此主張：原處分業考量原告等21業者於103年7月間共同恢復收取系爭費用，包含過去未收取3噸以上費用之業者，亦同時恢復收取3噸以上CFS出口機械使用費，本件聯合行為所影響者為「全國貨櫃集散服務市場」，因此原告等21業者所為聯合行為合意之範圍雖只針對3噸以下貨物，但實際影響市場者包含3噸以上的CFS出口機械使用費，故一併作為被告裁

處時之衡量標準等語（見本院卷2第543至553頁之109年2月13日言詞辯論筆錄）。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。」（見處分書第5頁），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，被告依原告所提函文資料，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（原告提供之資料未予區分，惟被告應依職權予以調查、認定）。準此，原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」而違反公平法第15條第1項規定之聯合行為，另一方面於裁罰時，卻又將非屬裁罰對象之「3噸以上CFS出口機械使用費」之收取，做為裁罰金額之依據（蓋有業者之總營業額高，但經營3噸以下貨櫃之營業額少，反之亦然），其處分自有裁量濫用之違法情事，難謂允當。至於

被告主張原告等21業者合意結果，實際影響市場範圍包含3噸以上之CFS出口機械使用費，然市場認定範圍與裁罰考量因素，係屬二事，被告上開主張，容有誤會，自不足採。

七、綜上所述，原處分對於原告有關聯合行為之認定，並為命停止行為及罰鍰之處分，尚有違誤，原告訴請撤銷，為有理由，應予准許。

陸、本案事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法，經本院審酌後核與本案訴訟結論不生影響，自無庸一一論駁，併此敘明。

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

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　12　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　李　玉　卿

法　官　李　君　豪

法　官　侯　志　融

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，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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（須按他造人數附繕本）。

三、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241條之1第1項前段）

四、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1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所　需　要　件

（續上頁）

㈠符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1.上訴人或其法定代理人具備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，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　109　　年　　3　　月　　12　　日

書記官　徐偉倫