

○○同業公會因違反公平交易法事件，不服本會函，提起訴願案

發文機關：行政院

發文字號：行政院 89.12.13. 臺八十九訴字第34886號再訴願決定書

發文日期：民國89年12月13日

訴 願 人：○○同業公會

代 表 人：○○○

訴願代理人：○○○

○○○

○○○

訴願人因違反公平交易法事件，不服本院公平交易委員會（八九）公貳字第八八〇二九四七一〇一九號函，提起訴願，本院決定如左：

主 文

訴願駁回。

事 實

緣訴願人於八十六年十月二十一日依公平交易法第十四條第五款規定，向原處分機關本院公平交易委員會申請聯合採購合船裝運小麥。經該會以八十六年十二月三十一日（八六）公聯字第〇一二號許可決定書，略以其申請符合公平交易法規定，應予許可，期限至八十九年十二月三十一日止；惟訴願人應將該聯合行為之執行情形，包括每船次各進口人之登記採購量、使用量、庫存量、採購裝船期及價格等，按季函知該會。訴願人並不得利用許可從事其他聯合行為，或限制各會員自由決定其聯合採購進口之數量，或禁止自行採購進口，或無正當理由拒絕他事業加入該聯合採購；亦不得利用該許可取得之市場地位，為不當之價格決定維持或變更，或有妨礙他事業公平競爭或其他濫用市場地位之行為等。嗣訴願人經人檢舉以減量採購小麥方式，達其全面調漲麵粉價格之目的，影響消費者權益等情。案經原處分機關調查結果，以訴願人於辦理國內三十三家麵粉廠小麥聯合採購、合船進口作業事宜時，藉協調、配合及邀集會員召開會議方式，不當協議實施進口總量管制暨配額制等行為，已逾越該會八十六年十二月三十一日（八六）公聯字第〇一二號許可決定書之範圍，乃依公平交易法第十六條之規定，以八十九年六月七日（八九）公貳字第八八〇二九四七一〇一九號函，撤銷（廢止）前揭許可決定；惟為避免影響國內麵粉產銷市況之銜接，命訴願人至遲至八十九年九月三十日之緩衝期終止前，停止辦理小麥聯合採購、合船進口作業事宜（即最遠船期不得超過八十九年九月底），且不得有總量管制暨配額制等違法限制小麥進口數量之行為。訴願人不服，以原處分機關已多次許可其聯合採購，合船裝運進口，而其協調各會員之裝船量，並非限制其進口量，無違反公平交易法第十四條前段規定云云，提起訴願。

理 由

按事業不得為以契約、協議或其他方式之合意，與有競爭關係之他事業共同決定商品或服務之價格，或限制數量、技術、產品、設備、交易對象、交易地區等，相互約束事業活動之聯合行為。但為加強貿易效能，而

就國外商品之輸入採取共同行為，而有益於整體經濟與公共利益，並經中央主管機關許可者，不在此限。「中央主管機關為前條之許可時，得附加條件、限制或負擔。」為公平交易法第七條、第十四條第五款及第十五條所規定。次按「聯合行為經許可後，如因許可事由消滅、經濟情況變更或事業有逾越許可之範圍行為者，中央主管機關得撤銷許可、變更許可內容、命令停止、改正其行為或採取必要更正措施。」復為同法第十六條所規定。本件原處分機關以訴願人透過其轄下「○○發展委員會」召開年終會議，及下屬「採購業務組」每季或不定期召開分配暨配船會議，由參加會議之會員廠以協議方式達成合意，並將決議內容通知各會員廠遵守，其具體事證如下：（一）為因應統一公司等脫離聯合採購再重回採購體系所衍生「配額」重新洗牌問題，經協調採以八十二年六月至八十六年十一月止（即以自八十二年第十三船至八十六年第二十三船止）各公司之進口百分比作為下次進口比例之方案，經對照八十七年一至二月採購統計表發現該二月之比例與前揭方案之比例完全相同。八十七年三月○○麵粉廠停產後，訴願人又提出扣除○○後之百分比之新實施分配方案，經對照八十七年七月提出之「庫存量撥補表」百分比亦屬一致，另對照八十八年第一至第三季採購量比例表亦趨向一致。（二）八十七年七月訴願人在採購作業上，進行「庫存量撥補表」，據到該會數家麵粉廠指出前揭庫存量撥補表之主要目的在於調整各廠申報數量與實際庫存量，以兩個月庫存量為依據，據以決定配船之進貨量，讓庫存量較多者降低進口量，無須削價競爭，庫存量少者不會斷料而無東西可賣，此項不當介入，已構成限制產量之聯合行為。（三）八十七年十月間訴願人召集全體會員廠開會討論八十八年預定進口量（開會地點在○○大飯店）為八十七萬噸，另加百分之五估計為九十一萬三千五百噸，其中北部十一家麵粉廠分配比率為百分之三二·九〇九（三十萬零六百二十四萬噸）、中部十五家麵粉廠分配比率為百分之四一·三九六（三十七萬八千一百五十二萬噸）、南部六家麵粉廠分配比率為百分之二五·六九五（二十三萬四千七百二十四萬噸），配船方式為以三萬四千噸船為基準，一年安排二十七船次，每次間隔十三·五天。經對照訴願人八十八年八月十日確認之修正船期與數量表相近似，證實訴願人確係依八十七年十月開會決議事項辦理。又訴願人之理事長於八十八年九月十五日到該會說明時證實確有前揭「八十六年底比例百分比方案表」、「八十七年三月○○麵粉廠停產後之重新分配方案表」等表單之製作，經該會彙整對照調查統計表及多家麵粉廠到該會陳述說明，證實訴願人確有照表實施分配情形。綜上，訴願人以協議方式限制事業自由決定其採購數量之限制競爭行為，八十七年七月採購作業並進行「庫存量撥補表」，不當介入調整各會員廠實際庫存量，據以決定各會員廠之進貨量，即屬限制數量之聯合行為，嚴重妨礙事業公平競爭；另八十八年下半年聯合採購作業二次未盡通知義務，造成四家會員廠被排除聯合採購之列，已逾越該會八十六年十二月三十一日以（八六）公聯字第〇一二號許可決定書範圍，乃撤銷（廢止）前揭許可。

訴願人訴稱國內麵粉業者聯合採購、合船進口小麥，具有降低進口成本、減少倉容不足、避免內陸運輸調度失常、減少資金積壓暨利息負擔及配合政府農糧經貿政策等優點，自公平交易法公布施行以來，原處分機關

已多次許可其聯合採購、合船裝運進口，且依本院農業委員會訂定之申請小麥進口辦理平準基金作業程序規定內容，實已意涵得由訴願人彙總協調進口小麥之數量，況聯合採購之精神即在於數量之協調分配，如不為數量之協調，實無法辦理聯合輸入，惟原處分機關一方面許可其聯合行為之申請，一方面以其協調分配進口數額妨礙公平競爭而為限制，然聯合採購本即涉及限制競爭，何況本案已申請許可，且其係基於船載量之考量而協調各會員之裝船量，並非限制會員之進口量，各會員仍可自行或合船採購，又依八十六年以後統計資料，小麥價格未因聯合採購之數量分配而壟斷且不升反降，其恪遵許可決定之內容並未違反該許可之各項負擔，至有關進口百分比、庫存量撥補表僅係參考性質，原處分機關處以鉅額罰鍰，違反比例原則云云。查本院公平交易委員會（八六）公聯字第0一二號許可決定書之許可內容第二點、第三點及第四點，係原處分機關針對行政處分主要內容所為之附加規定，其目的在於對行政處分主要規制內容作進一步補充或限制，係一種額外、附加之意思表示，具限制或補充主要之意思表示效力。其中「聯合採購」及「聯合裝船」給予許可時，會員間之「聯合分配全年進口量」等足以影響國內市場之行為即已予限制，況前揭聯合行為中實施「配額」、「庫存強制撥補」等行為內涵，原處分機關早於八十一年六月十七日（八一）公聯字第00一號許可決定書中許可理由二即明示禁止，於（八六）公聯字第0一二號許可決定書亦未准其聯合採購委員會共同協調擬訂每年小麥預計進口量部分之申請事項，顯非公平交易法第十四條第五款規定為加強貿易效能之聯合進口之內涵，要不得以有類似屬限制數量之範圍，即認定可以涵攝同法第十四條、第十六條規範；本案涉及之聯合行為（違法行為）已嚴重限制麵粉業者之經營發展及妨礙麵粉市場競爭之功能，若僅因其具備例外許可決定即可免責，對整個公平經濟秩序之維持將有很大弊害。又依本院農業委員會所訂「申請小麥進口辦法平準基金作業程序」第二點、第五點、第十點第一項及第十一點，明示訴願人僅係負責彙總登記進口量及保證金額，並未賦予訴願人有協調各會員業者小麥進口量之權限；訴願人將負責彙總解釋為可協調進口小麥之數量，致造成限制全體會員廠之產量，使整個產業發展成共存共榮現象，顯逾越授權範圍，亦違反公平交易法對聯合行為之禁制規定，所稱無限制採購數量或強迫或拒絕他事業加入聯合採購，及「庫存量撥補表」僅係為確實瞭解各廠申報之合船裝運量，據以決定各廠合船裝載之公平比例云云，顯不足採。至訴願人稱目前亦有四家業者自行組合配船，顯示並無任何限制一節，據原處分機關調查及四家業者證詞，整個聯合採購作業因訴願人二次未盡通知義務，造成前揭四家會員廠被排除聯合採購之列，並非此四家會員廠自願自行組合配船，訴願人行政作業實有限制會員廠參加聯合採購、合船裝運之行為。訴願人違反八十六年十一月三十一日（八六）公聯字第0一二號許可決定書中附負擔第三點及第四點之規定，且藉助該許可決定開會共同決議小麥聯合進口採總量管制暨定量配額制，妨礙麵粉市場之公平競爭秩序，原處分機關考量訴願人曾違反公平交易法第十九條第四款之規定遭處分在案，並列為行業導正重點宣導對象之一，另估計訴願人七年來之定量分配制實施，已造成國內消費者重大之經濟損失，其限制競爭之影響程度遠高於原許可決定書考慮之有利因素，原先為許可時所採用之有

益因素已無法維持，應採撤銷許可決定為宜，惟為避免影響國內麵粉產銷市況之銜接，給予緩衝期間，即訴願人應至八十九年九月三十日之緩衝期終止，前停止辦理小麥聯合採購、合船進口作業事宜，且不得有總量管制暨配額制等違法限制小麥進口數量之行為（即最遠船期不得超過八十九年九月底）；訴願人如仍擬合船進口小麥，應重新申請許可。原處分並未逾越行政法上比例原則、必要性原則，業經本院公平交易委員會（八九）公法字第0二五九八號訴願答辯書辯明在卷。所訴應由主管糧食政策主管機關之本院農業委員會表示意見云云，以本案係違反公平交易法規定之行為，依公平交易法第九條規定其主管機關為本院公平交易委員會，原處分機關本於職權所為處分，並無不合。原處分機關或因考量降低進口成本有益於公共利益而為本案聯合採購合船裝運之許可，惟為兼顧小麥進口業者間相互競爭結果對國內相關產業或消費者之公益，該會（八六）公聯字第0一二號許可決定仍設有不得限制各會員廠自由決定採購進口數量或妨礙他事業公平競爭等限制，訴願人經證實確有「八十六年底比例百分比方案表」、「八十七年三月〇〇麵粉廠停產後之重新分配方案表」等表單之製作及照表實施分配情形，業經原處分論述甚詳，其違反（八六）公聯字第0一二號許可決定書範圍之事實足資認定；如未藉協議方式不當介入限制各會員自由決定其採購數量，似應依每季彙總後之進口量決定所需船載數目（申請小麥進口辦理平準基金作業程序第二點及第四點：小麥進口人應於每季前二個月登記下一季之進口數量），並據以安排、協調船期，於每季各船期之不滿一船載量時或有協調減量或增加進口之需要，惟何需以開會方式預估一年總採購量及預訂一年船期？且依卷附原處分機關八十八年對麵粉製造業原料進口調查表為例，各會員廠申報採購量與訴願人申報採購量何以有達數千噸之差額者（報少配多或報多配少）？訴稱並未限制各會員進口量，僅因裝船量限制始有協調進口量必要及歷次申請均已向原處分機關表示需協調數量，原處分機關應知有協調數量之事實云云，顯係倒果為因及卸責之詞。復依檢附八十至八十九年度臺灣地區麵粉售價統計表，八十六年一月至八十九年六月間售價時有升降，所訴價格不升反降云云，並非事實，且未客觀分析當時國際市場價格等因素，無法證明係因協調數量之直接結果，況八十六年一月至二月、三月至九月、十一月至十二月、八十七年一月至九月、八十七年十月至八十八年十二月及八十九年三月至六月，售價時或維持數月或達十五月未變動，益見其妨礙競爭之違法事實明確，所稱撤銷原許可無必要云云，核不足採，所請停止執行及言詞辯論一節，因事證明確，核無必要，本件原處分應予以維持。

據上論結，本件訴願為無理由，爰依訴願法第七十九條第一項決定如主文。

訴願審議委員會主任委員	張自強
委員	王俊夫
委員	郭介恆
委員	劉代洋
委員	劉春堂
委員	尤明錫
委員	李復甸

委員 董保城
委員 蔡墩銘
委員 周志宏
委員 林輝煌

中華民國八十九年十二月十三日

院長 張俊雄

如不服本決定，得於決定書送達之次日起二個月內向臺北高等行政法院提起行政訴訟。