

出國報告(出國類別：其他公務有關活動)

## 出席 2016 年國際競爭網絡(ICN) 卡特爾工作小組研討會會議報告

服務機關：公平交易委員會法律事務處

姓名職稱：洪萱 科長

服務機關：公平交易委員會製造業競爭處

姓名職稱：吳麗雅 科員

赴派國家：西班牙馬德里

出國期間：105 年 10 月 1 日至 10 月 7 日

報告日期：105 年 11 月 9 日

## 壹、會議目的：

國際競爭網絡(International Competition Network, ICN)係由全球共約 130 餘個競爭法主管機關所組成之討論競爭法執法相關議題之國際論壇。ICN 各工作小組之活動，與其所研擬之執法最佳典範，已成為各國主管機關之重要參考指標。

ICN 卡特爾研討會自 1999 年起，每年選定地點、由各該經濟體之競爭法主管機關主辦，邀請全球競爭法主管機關派員及非政府人士(Non-Governmental Advisors, NGAs)共同參與，本屆研討會由西班牙競爭管理局在馬德里市舉行，旨在加強各執法機關間執法經驗及調查技巧之交流，會議主題為「加強卡特爾執法」(Enhancing Cartel Enforcement)，討論議題層面廣泛，包含如寬恕政策之聚合(convergence in cartel leniency programs)、有效卡特爾調查工具(useful cartel investigation tools)、證據蒐集之挑戰(challenges in evidence gathering, including electronic evidence)、調查程序公平(procedural fairness in investigations)、競爭法執行機關與檢察官間之關係(relationships between competition agencies and their prosecutors)、競爭法於公私部門執法(public and private enforcement of competition laws)、設定卡特爾罰鍰之考量(considerations in the setting of fines for cartel conduct)，及是否有其他工具於競爭法執法之角色(the role of other tools such as alternative case resolution in the enforcement of competition laws)等，會議規劃以大會(plenary)、小型會議(mini plenary)、分組討論(breakout session)方式進行。

本次研討會自 105 年 10 月 3 日至 5 日，為期 3 天，按該研討會為卡特爾工作小組每年例行舉辦之研討會，我國為積極參與國際組織相關活動，並提高我國於競爭法國際組織之貢獻，歷年皆爭取與會，擔任場次會議報告人並積極與參與討論，同時汲取先進國家執法經驗，強化我國對於卡特爾案件執法之能力。本會議由我國公平交易委員會法律事務處洪萱科長及製造業競爭處吳麗雅科員代表出席並報告。

## 貳、過程：

- 一、會議名稱：2016 年國際競爭網絡卡特爾工作小組研討會(2016 ICN Cartel Workshop)。
- 二、會議時間：105 年 10 月 2 日報到並舉行歡迎酒會，10 月 3 日至 5 日為研討會。
- 三、會議地點：西班牙馬德里。

四、與會者：約有 150 餘位競爭法主管機關官員及 NGAs 參與，重要出席人員包括主辦國西班牙市場競爭委員會主席何塞·蓋馬達(José María Marín Quemada)、處長 Eduardo Prieto Kessler、澳洲競爭暨消費者委員會執法及遵法組執行長 Marcus Bezzi、俄羅斯反壟斷競爭總部顧問 Vladimir Kachalin(按：Marcus Bezzi 及俄羅斯反壟斷競爭總部顧問 Vladimir Kachalin 為 ICN 第 2 工作分組聯席主席)、歐盟競爭總署卡特爾組副組長 Gorka Navea Gomez 與第二組副組長 María Luisa Tierno Centella、日本公正取引委員會國際事務部代理主任秘書 Hiroshi Yamada 與寬恕政策案件首席調查官 Akari Yamamoto 等，多為先進競爭法執法機關首長或卡特爾案件執法部門主管。

五、進行方式：會議以全場之講座方式及分組討論方式交錯進行，各分組主題不同，由各分組講座引導出席人員參與討論，與會者可自由決定擬參加之分組。

六、會議情形：本研討會除開幕、閉幕式及大會以外，其餘無論小型會議或分組討論均在同一時間於不同會議室舉行，故本會出席代表最多僅能擇定 1 至 2 場主題參與討論；此外，為免依研討會流程及其個別主題論述研討會內容過於單調冗長，謹就所參與各場次(包含大會、小型會議，及分組討論)之各國口頭報告，重點摘陳紀錄(本會議議程如後附)：

(一)會議首先由西班牙市場競爭委員會主席致歡迎詞，除介紹西班牙市場競爭委員會職掌外，並概述該委員會就國際卡特爾之執法方向，以及如何有效打擊卡特爾犯罪。

(二)專題演講：

1、大會第一場次:調查策略與技巧(Plenary 1: Investigative strategies and techniques)

(1)該會議主持人為西班牙市場競爭委員會競爭處處長 Eduardo Prieto Kessler，與談人包括澳洲競爭暨消費者委員會人員 Marcus Bezzi、歐盟競爭總署人員 María Luisa Tierno Centella、日本公正取引委員會人員 Hiroshi Yamada、馬來西亞競爭委員會委員 Ragunath Kesavan，以及尚比亞競爭暨消費者委員會人員 Mbanangwa Naomi Moyo Fulaza。

(2)日本代表報告其調查程序分為準備階段及調查階段，其中準備階段包括觀察市場上是否出現卡特爾行為之方式，如以起始前市場偵測、民眾或利害團體提出檢舉或申訴，以及業者主動依寬恕政策提出事證等方式獲得行為事證及資訊，而該資訊須特別注意其精確性與正確性，以利後續分析及案件調查發展情形。對此日本分享自身調查經驗，其發現由於相同產業可能同時發展分屬個別不同之產品市場，但各產品彼此可能在經營、人事、生產線等層面相互關聯甚或重疊，因此日本公正取引委員會曾藉由過去偵測某產品市場動態所建立資料庫中，獲取調查該次卡特爾案件之重要事證，會中日本代表更強調，如能藉由每次調查案件建立關聯性資料庫，或許可為調查蒐證卡特爾行為提供相關線索，對於打擊卡特爾犯罪有所助益。最後，日本代表強調由於行政資源有限，調查案件需設定優先順序，考量因素包括：對於市場或社會之影響程度、獲取事證之數量及強度、國際觀點，以及調查團隊之資源配置情形。而在調查階段，首先需辨別該案件是否為刑事先行，接著再以如即時檢查(on-the-spot inspection)、約訪談陳述紀錄(interview and record of statements)，以及定期臚列調查進度(order to report)等調查工具進行案件調查。

(3)歐盟代表報告，歐盟競爭總署內調查案件前，首先會釐清該案件是否有權調查及管轄，以歐盟而言，即便擬調查之行為不在歐盟內，只要有歐盟內競爭有所影響而有反競爭效果，則歐盟競爭總署即有權進行調查及管轄。其次，該員介紹歐盟競爭總署最重要之調查工具，包括如：1)在它部門官員協助下對企業(甚至該企業主)之私人住宅進行突襲檢查；2)制定透明且明確之寬恕政策，除保留寬恕政策申請者全額免除或減免等激勵措施外，亦要求申請者與調查機關密切配合，依限提供充分證據，當然調查機關需對該申請者盡保密之義務；3)倘有跨國企業涉案，將要求企業依 ICN 系統提出拋棄權利聲明(waiver)，以利歐盟與他國進行相當程度之資訊

交換；4)要求涉案事業提供意見書及內部資料、要求第三方提供資料、以電話或現場會面形式進行調查、網站訪問或檢查，然後藉由該資料進行計量分析；5)案件作成任何決定之前，勢必經過一連串辯證論析過程，確保證據力之強度。另歐盟代表報告其發展寬恕政策之背景與歷史，以及現階段寬恕政策如何運用，包括條文內容及獎勵制度等。

(4)馬來西亞代表報告，該國競爭委員會於 2012 年設立，為一新興之競爭法主管機關，截至現階段為止有關競爭法處分案件為數不多，其對於卡特爾行為之偵測仍屬於起步階段，近年來隨著調查案件增加，執法人員辦案經驗雖逐漸增加，但所遇到的難題也變多，例如：調查系統的不一致、調查程序的不統一、尚未經檢驗的法律與調查程序、複雜的經濟議題、國家政策的變動與參與調查者經驗的不足等等議題。因為前開議題的存在，使得馬來西亞競爭委員會對於市場競爭秩序的維護充滿挑戰。

(5)澳洲代表報告，調查卡特爾案件應先瞭解其該團體組成及其運作方式，以及內部是否有成員願意配合申請寬恕政策或進行協商，然而調查過程需特別注意寬恕政策申請者所提供證據之強度，必要時亦要求其補強證據，而行政機關於調查之初，便需集中調查範圍、掌握時效性並擬定完整的調查策略，否則未來即使處分，在法院答辯過程中容易遭受質疑，並可能承擔敗訴之風險。此外，澳洲代表提及國際卡特爾案件中，各國主管機關間的溝通雖有所助益，但是否為必要則需視案情而定，倘該國已規定國際間資訊交換有嚴格限制(如務必以正式書面程序透過外交程序遞交等)，則基於時效考量，澳洲會考量是否需要與該國進行國際合作。

(6)尚比亞代表報告，2013 年以來尚比亞競爭暨消費者保護委員會首次對肥料行業進行搜索扣押(dawn raids)。最新的案例係 2015 年經官方委託南非成員國共同市場調查機構長期觀察玉米和麵粉之價格波動情形，根據該國競爭相關法規規定，產品價格固定或禁止經

銷商轉售價格是不被允許的，企業涉及聯合訂價或市場分配等卡特爾行為者，不僅可能被處以行政罰鍰，還可能被處以刑事罰，最多監禁 5 年，尚比亞競爭主管機關認其境內 3 家玉米加工業者 (National Milling Corporation、Superior Milling Company，和 Simba Milling Company) 涉及違反競爭法相關規定，爰對上述業者以及尚比亞小麥、玉米及麵粉商業發展協會進行搜索扣押，此案於調查前後，也與鄰近國家競爭法主管機關(包括南非及博茨瓦納等)進行訊息交換。尚比亞代表並提及該國競爭法規主要效法澳洲競爭法規體系，均採用行政罰與刑事罰雙軌制，而在調查過程中，最常使用的工具即為搜索扣押，然如何運用有限行政資源進行有效突襲並有所斬獲，仍為當局政府努力之目標，該國曾遇過大動作搜索涉案業者卻徒勞無功之例，反遭業者抗議違反調查程序及隱私權保護議題。

## 2、小型會議第一場次：如何達成有效且有效率之寬恕政策(Mini Plenary 1 : Achieving an efficient and effective leniency programme)

(1)該會議主持人為西班牙競爭局卡特爾及寬恕執行總長 Isabel López Gálvez，與談人包括加拿大博曆維律師事務所合夥人 Subrata Bhattacharjee、歐盟競爭總署人員 GorkaNavea Gomez、日本公正取引委員會人員 Akari Yamamoto，以及新加坡競爭委員會人員法律與執法部門副處長 Stephanie Panayi。

(2)主持人首先報告，西班牙自 2007 年引進寬恕政策，規範模式主要係依循歐盟，採行政罰鍰的減免，包括免除(immunity)與減免(reduction)，其中減免依申請順位分別獲得罰鍰減免額度為 30%-50%、20%-30%、20%以下。該國在執行寬恕政策上，成立卡特爾案件專責單位，並有相關諮詢及研討會，同時加強執法力度等，主持人並提及，執行寬恕政策須注意透明度(transparency)及穩定可預測性(certainty and predictability)，具體作為包括：隨時檢討修正寬恕政策相關規範，並公布於網站上俾利適用、申請人可能

減輕罰鍰額度等、對於申請資料等均予保密等。西班牙自 2007 年引進寬恕政策迄今，已發揮嚇阻卡特爾犯罪之成效，包括：約有 39% 卡特爾案件來自於寬恕申請案(若加上寬恕申請案所衍生(附加)的他案，則高達 48%)，而 56% 案件係在調查後提出申請寬恕，顯見涉案事業間有搶先提出的誘因，因此主持人認為，適時公布申請寬恕適用的案件資訊，也是偵測卡特爾犯罪成功推動的重要因素之一。

(3) 新加坡競爭局代表首先介紹該國實施寬恕政策之成效。新加坡自引進寬恕政策迄今已有 3 件案例，申請人亦持續增加中。寬恕政策制度設計與多數國家相同，包括第 1 位全免後續者最高減輕 50%、資格保留、附加寬恕、口頭申請及保密措施等。另該代表提及，新加坡為與國際接軌，未來修法目標朝向 3C 方向修正，即明確性 (clarity)、一致性 (consistency) 及個別申請者機密性 (confidentiality)，針對防衛性寬恕政策申請者 (defensive leniency applications)，規定未來需無條件接受新加坡競爭局提出要求，所提供之證據需足以證明影響新加坡市場；對於卡特爾行為發起者及主導者，則規定不得申請免除罰鍰，至多僅得減免罰鍰 50% 之額度。此外，新加坡為更有效執行寬恕政策，新加坡競爭局刻關注議題包括：所有申請人均須無條件承認違法行為，且供述違法行為的內容及對市場影響程度、發起者或主導者是否亦可申請寬恕適用，及視個案需要要求申請人提供拋棄權利聲明。

(3) 日本代表報告，日本寬恕政策最多適用 5 位申請人，第一位申請人同時可獲得行政及刑事的豁免。提供不實事證及卡特爾主導者，均不適用寬恕政策。在調查程序展開後才提出申請者，必須提出日本公正取引委員會尚未掌握的事證，始能獲得減輕。日本自 2006 年引進寬恕政策迄 2015 年止，共 136 件卡特爾案件中，有 109 件適用寬恕政策。未來研擬修正重點包括，是否加重未申請寬恕者之處罰、對於減輕額度的裁量因素是否更加明確化，如所提供證

據之證明力、配合調查程度等。此外，日本代表亦提及，近年來寬恕政策已成為卡特爾案件調查之重要工具之一，各國在推動寬恕政策的同時，可考慮定期檢視事業逕向主管機關申請寬恕之誘因是否充分，並找出避免事業可能降低申請誘因之原因，提供補救措施。

3、分組討論第四場次：卡特爾案件(包含寬恕政策案件)調查中間接證據之使用：如何強化案件調查(Breakout Session 4: The use of indirect evidence in cartel cases, including in leniency cases: how to make stronger cases)

(1)該會議由歐盟競爭總署人員 Jindrich Kloub、墨西哥聯邦經濟競爭委員會人員 Laura A. Méndez Rodríguez、我國公平交易委員會人員洪萱及吳麗雅，以及美國司法部人員 Tai Milder 帶領對臺下人員，包含政府機關代表、業界及律師等共同討論。

(2)歐盟競爭總署代表首先報告該署如何判斷當事人所提證據之充分性，其評價準則包括證據應具有同時性(contemporaneous)、詳盡(detailed)、基於一般常理可得知(based on direct knowledge)、非為自身利益考量(made against self-interest)、冒著受罰風險而提出(made where is a risk of sanction)、經過驗證後提出(made after mature reflection)，以及由企業高層代表提出(made by executive on behalf of undertaking)等，但最主要仍是該證據是否具合理且可靠性，也有部分案件在採用證據時得以不受上述準則之拘束。此外，歐盟代表並報告其審理案件時如何評價該證據為直接或間接證據，由於卡特爾協議的存在，並不以當事人間是否有書面或口頭協議為要件，企業間在持續商業關係下所為之明確之行為，亦可能作為推論協議存在的證據，其中直接證據包含以書面呈現之合意協定、會議紀錄，或現場與會人員之口供等，其餘如開會通知單、訂會議場地紀錄、機票與住宿收據或餐會發票、與客戶之對話紀錄，甚或以 3C 產品錄製之監控畫面及頁面瀏覽歷程等，僅能作為間接證據。歐盟代表並舉 1988 年至 2004 年所發生「瓦斯絕緣開關設備

(GIS)國際卡特爾案例」，此案便是由涉案業者 ABB 公司首先申請適用寬恕政策，並提供包含合意實施圍標、議定產品價格、分配市場協議不跨入其他市場競爭，以及相互交換營業秘密資訊等內部協議文件，由於握有上述直接書面證據，使得歐盟競爭總署得以順利完成調查程序，並於 2007 年作出強而有力之裁罰決定，該案件適用寬恕政策減免後總罰鍰金額高達 7 億 5 千萬歐元。

(3)墨西哥聯邦競爭委員會代表報告，該委員會所認定之間接證據包括經濟分析結果、通訊紀錄，以及競爭者間經營策略準則間之交換，其必須達到可足以證實除了相互勾結進行卡特爾行為之外不可能發生之標準。此外，該代表並說明間接證據在採用寬恕政策時尤其重要，因申請寬恕減免者所能提出之事證往往不夠明確，倘墨西哥聯邦競爭委員會因證據力不足而不參採，恐打擊申請者申請寬恕減免之意願，甚至不願積極提供事證，並舉該國一則醫院採購圍標案件為例，說明墨西哥聯邦競爭委員會即以寬恕政策申請者所提供之事證作為間接證據，該案件並於 2016 年獲得最高法院支持。

(4)我國代表首先報告公平交易委員會寬恕政策之制定、實施日期以及申請方式等，接著並舉公平交易委員會於 2015 年 12 月 9 日第 1257 次委員會議決議通過，處分電容器業者進行聯合行為例，該案例係針對 7 家鋁質電容器業者及 3 家鈹質電容器業者，藉共同參與會議或雙邊聯繫，交換價格、數量、產能及對客戶之因應等競爭敏感資訊，達成限制競爭之合意，足以影響我國各該相關電容器市場之供需功能，違反行為時公平交易法第 14 條第 1 項規定，爰處以共計新臺幣 57 億 9,660 萬元罰鍰(合計約 1.75 億美元)。我國與會代表並表示，我國公平交易委員會藉由本案展現了多年來致力國際合作的成效，如自調查之初我國即與美國、歐盟及新加坡等國競爭法主管機關合作並協調調查行動，除約定同日對涉案事業同步展開調查外，期間更多次透過主管機關間之電話會議或電

子郵件聯繫，釐清並掌握案情，對於事證之蒐集及案件之調查，互相交換經驗與心得，迄今國際間至少有歐盟、美國、日本、韓國、新加坡及中國大陸針對此案展開調查或為其他程序處理中，而我國應是國際間對本案第一個作成處分之國家，當為前開各國所高度關注。我國公平交易委員會得以運用有限人力及調查資源，率先依相關行政法制完成本案之調查處分，應是長期以來力求執法與國際接軌之見證。

(5)美國司法部代表首先報告其如何認定卡特爾案件，依修曼法第 1 條規範的水平卡特爾行為類型，主要有競爭者間所為之價格固定(price-fixing)協議、集體減產或配額制度(output restriction)或集體杯葛行為、分割市場(產品、銷售區域、客戶等之分配)(market allocation)，以及圍標行為(bid-rigging)。美國反托拉斯法認為水平卡特爾只要有相關文件可證明確實有卡特爾行為，則屬「當然違法(per se)」，即該行為本即不法，不需再投入額外的資源探究該行為是否具有商業或經濟上之合理性，只要行為與法律之要件相符，即屬違法。至於垂直交易限制行為，則係採「合理原則(rule of reason)」來審理。接著該員報告美國司法部實務上常用以支持競爭主管機關的事證，可歸納為直接證據及間接與情況(circumstantial)證據二大類，直接證據包括足以證明該會議存在之文件或紀錄(如會議紀錄、email、通聯紀錄、現場錄影音等)或與會人員口頭陳述；其他需經推論解釋者，如業者於年會、研討會等場合間進行資訊交換，則視為間接與情況證據，但這些證據極易遭受調查者的挑戰與質疑，需靠圈內人(insider)具備充分誘因申請寬恕政策，以利提高取得直接證據之可能性。最後該代表報告，美國寬恕政策適用條件分為 A、B 兩類，A 類適用對象係違法企業(但不能是領導人或發起人)，適用條件係在美國司法部開始調查程序前提出申請，且需美國司法部尚未察覺該企業有違法之嫌前，或該企業自行發現涉及違法立即終止並提出申請，申請者需完全且誠實供述

違法行為，並於美國司法部調查期間全面協助調查，若符合 A 類申請各項要件，得免除刑事追訴；未符合 A 類申請之違法企業，在調查程序開始前或後申請者，則為 B 類申請者，其需符合如完全誠實主動供述、提出申請之際美國司法部尚未獲得足認其應受有罪判決之證據、發現違法立即終止等各點要件，且該企業需可賠償被害人之損失，並經衡量涉案違法行為之性質、該企業於違法行為擔任之角色、提出申請之時點等因素，方得免除對該企業之刑事追訴，不致於對他企業有不公平之情事。

#### 4、大會第二場次：公共與私人執行之挑戰(Plenary 2 : Public and private enforcement-challenges)

- (1)該會議主持人為 OECD 資深競爭法專家 Antonio Capobianco，與談人包括法國競爭委員會業務部門處長 David Viros、美國 LLP 法律事務所合夥人 Jeremy J. Caslyn、德國競爭委員會卡特爾專案部門處長 Katharina Krauß，以及葡萄牙競爭委員會委員 Maria João Melicias。該會議主要討論各國在管轄範圍內的私執行情形及執行時所遇到的挑戰，包括：國家對於私部門執行相關政策訂定方式是否影響公部門執行寬恕政策或影響企業申請寬恕政策減免之意願、公部門執法在訂定裁罰相關政策時是否需將私人損害賠償的可能性納入考量、卡特爾案件之調查若完全依照競爭委員會決議是否將犧牲私部門應有之權益，以及競爭委員會可否透過公權力執法或參與審判促進私部門利益等議題。
- (2)該會議僅葡萄牙競爭委員會委員報告該國調查案件步驟，其表示在調查卡特爾案件時，部分特殊案件會針對民事求償進行前置試驗 (pre-trial discovery)，且其調查情形均具備公開 (open)、透明 (transparent)，及包含公眾意見 (inclusive) 等特性，並強調公眾意見包括如鼓勵公眾辯論、該委員會自行諮詢相關團體意見，以及外部專家學者之建議等，所有工作成果均放置於委員會網路上。至於公與私執行上的衝突與挑戰，該委員表示葡萄牙目前做法已跟

隨歐美競爭法最新觀點，除競爭法裁罰金額限度於立法階段即將民事補償放入考量外，並與法院合作保留調查對象之債權，以利企業受處分時可提供作為民事損害賠償之擔保，另該國還設立專責機構負責鑑定債權擔保品之價值，以明確指定受處分企業應履行之債務。而競爭法主管機關在處分完成後，尚需監督市場上民事求償私人執行情形及建立資訊系統。此外，該國競爭委員會基於維護全體公眾利益，還可代替集體成員(無論法人或個人)向違反競爭法而受處分之企業進行求償。

(3)本議題因歐盟成員所實施內容均相似，故前揭葡萄牙競爭委員會委員報告完後，各與會人僅就競爭法的私人執行於各國執行情形與臺下參與者作討論，其中提及未來類似民事求償之競爭法案件在歐盟的各個國家法院將越來越常見，案件數量將繼續增加，但目前各成員國對可行措施熟悉程度不一，加上各國司法協調與實踐情形受法規及司法系統影響，不一而足，因此仍有個人或團體無法透過歐盟近年不斷推行之新措施，尋求其本應獲得之救濟。

#### 5、小型會議第 4 場次：公執法和解制度(Mini Plenary 4：Public enforcement-Settlement)

(1)該會議主持人為澳洲 Minter Ellison 法律事務所合夥人 Justin Oliver，與談人包括歐盟競爭總署卡特爾處處長 Eric Van Ginderachter、葡萄牙競爭局調查處處長 Pedro Bom、西班牙市場競爭委員會法務處處長 Joaquín Hortalá，以及瑞典 Roschier 法律事務所合夥人 Kristian Hugmark。

(2)該會議首先由歐盟代表報告，歐盟自 2008 年採行和解制度，係屬歐盟執委會的行政手段，卡特爾涉案事業可因此獲得減罰 10% 罰鍰。執委會掌控和解程序的發動及程序，而非當事人(事業)可主張之權利或執委會的義務，亦不能討價還價。實務上，有可能中斷和解程序而回復至一般程序。此外，歐盟執委會目前已累積有 21 件和解案例，廣泛適用於各個產業。自 2010 年迄今，和解減罰金

額達 71 億歐元，約占所有卡特爾案件罰鍰總額 58.7%，成效卓著。而對事業來說透過和解獲得減罰的效果，對主管機關來說可以節省案件爭訟程序及行政資源，對雙方均有助益。

(3)葡萄牙代表報告，葡萄牙與歐盟的和解制度大致相同，自 2012 年起施行，透過和解程序可以節省行政資源，案件在進入法院前即可定案，但與歐盟最大不同處在於不限於卡特爾案件。葡萄牙代表表示，和解程序的前提是已經確認違法的案件，而非中止調查案件，因此需要完整的調查，對涉案事業課以罰鍰，而事業承認違法行為，始能獲得減免罰鍰。具體言之，通常在發出聲明異議 (statement of objection) 前，競爭法主管機關邀集涉案事業，包括可能初步違法內容及罰鍰範圍，事業得評估是否參與和解。和解過程中相關資訊至正式決定前均屬機密不對外公開，至於如何決定何種案件適合進行和解，依葡萄牙目前執法之經驗，仍須視個案判斷有無必要進入法院審理。

(4)澳洲代表報告，澳洲卡特爾案件係屬民事案件，故像所有民事案件一樣，當事人雙方可進行和解。包括私人和解及訴訟上和解。和解範圍通常會包括違法行為及罰鍰金額，但最終決定權仍在法院。民事的和解程序，一切都公開透明，在任何階段都可以適用，故在澳洲是非常普遍採行的程序，即使是高額的罰鍰案件。例如對於航空運輸業聯合行為案，15 家涉案事業中有 13 家獲致和解，罰鍰總額達 9,800 萬澳幣。

#### 6、小型會議第 5 場次：反壟斷法之域外管轄行使情形(Mini Plenary 5：Extra-territorial antitrust enforcement— how and why?)

(1)該會議主持人為澳洲 Clayton Utz 法律事務所合夥人 Michael Corrigan，與談人包括巴西競爭委員會執行處處長 Amanda Athay de Linhares Martins、OECD 資深競爭法專家 Antonio Capobianco，以及美國 HP 法律顧問 Christopher M. Ries。該會議主要針對反壟斷法於美國、澳洲及歐盟間卡特爾案件進行域外管轄立法例比較，其中

美國之反壟斷法域外管轄範圍，係對於國內市場或輸出入貿易產生直接、實質及合理的影響即行使管轄；澳洲之域外管轄範圍，係指涉案事業透過居住、業務合作或營業所等方面與澳洲有所關聯者則予管轄；而歐盟之域外管轄範圍，係當涉案事業對於會員國間的貿易產生直接、間接、實質或可能之影響時予以管轄。

(2)美國、澳洲及歐盟之域外管轄權執行情形，彙整表列如下：

域外管轄權執行情形	美國	澳洲	歐盟
域內並無營業所或據點	v	x	v
在域外合意但在域內透過代理商或子公司執行合意	v	v	v
在域外合意但影響到輸入或在域內組裝的零件設備	v	v	v
在域外合意，相關零組件也在域外銷售，只有製成品輸入域內	v	x	v
在域內有據點，產品在當地生產，但全部外銷且對域內市場並無影響	x	x	x
在域內有據點，但所有卡特爾生產/銷售/行為都在域外	x	v	x

7、分組討論第 7 場次：如何在卡特爾案件執法中確保程序正義(Breakout Session 7 : Achieving procedural fairness/due process in cartel investigations whilst maintaining efficiency and effectiveness)

(1)該會議由歐盟競爭總署人員 Sofia Vasileiou、法國競爭署歐洲事務顧問 Anne-Sophie Delhaise、日本毛利・友常法律事務所(Anderson Mori & Tomotsune)合夥人 Atsushi Yamada、瑞典競爭局資深人員 Pia Ödqvist，以及土耳其競爭局顧問 Yüksel Kaya 帶領對臺下人員，包含政府機關代表、業界及律師等，以主題方式共同討論。

(2)主題一：搜索扣押程序(dawn raids/inspection)，探討包括當事人可否找律師、律師的介入程度、法律專業保密權(Legal Professional Privilege，指律師與當事人間溝通保密的權利)如何適用等議題。以日本為例，獨占禁止法中訂有關於調查程序之規定，搜索扣押程序中，可允許律師在場，但並無法律專業保密權。歐盟、法國及

瑞典等國亦同，律師可以在場，但並非必要程序，以不妨礙調查程序進行為前提。在法國，搜索扣押所取得的事證若事後檢視涉及 LPP 部分，會被排除，這是目前一種處理方式。至於瑞典則是將可能涉及 LPP 資料予以區分，交由法院判斷。

- (3)主題二：事業保持緘默(不自證己罪)的權利，探討包括競爭法主管機關可否要求事業回答引導性問題(leading questions)，如 A 事業是否與競爭事業 B、C 共謀固定價格、與競爭對手 B、C 會面之目的、以及競爭法主管機關可否要求事業必須提供關於聯合行為合意的相關具體事證，如開會通知、開會時間、地點、議程、與會人員、會議紀錄等議題。土耳其代表認為若屬引導性的問題，當事人可以保持緘默，避免自證己罪；歐盟代表則表示於調查程序中會盡量避免引導性的提問，縱使提出類似的問題，事業也可以自行決定是否回答及回答內容。若事業有申請寬恕情形，則配合調查及提出相關事證，係獲得寬恕的要件之一。
- (4)主題三：事業閱覽卷宗及事證的權利，探討包括事業申請閱覽卷宗，尤其是應保密的卷宗，是否有例外供閱之規定，以及被調查事業可以於調查程序中表示異議等議題。除例外涉及機密(如商業機密)，當事人有權利閱覽卷宗，獲知可能對其不利的事證。歐盟會員國家多有採行聲明異議(statement of objection)制度，主管機關發出 SO 載明當事人違法事證及理由、影響罰鍰的具體情狀等，當事人收到後，可要求閱覽卷宗及申請聽證，包括一切據以認定違法之事證，俾利其答辯。
- (5)主題四：寬恕政策及(歐盟)和解程序中之程序正義，探討包括程序正義體現在幾個面向，如對於寬恕申請人陳述內容的保密要求、對於和解資料的保密要求、雙邊討論的內容、執委會裁處罰鍰的額度等議題。此外歐盟代表亦提及，歐盟執委會的法律原則包括禁止歧視(non-discrimination)與平等待遇(equal treatment)原則，所有事業都有相同的機會與標準適用寬恕政策及和解程序，且歐盟兼

具調查與裁決機關角色，一切都須透明化，不論採和解程序或一般程序，採證的標準及裁罰基礎，亦有前開基本原則的適用。

8、分組討論第 10 場次：藉由國際合作增進國際卡特爾案件調查效率  
(Breakout Session 10：International coordination to increase the efficiency of multi-jurisdiction cartel investigations)

(1)該會議主持人為 OECD 資深競爭法專家 Antonio Capobianco，與談人包括法國競爭委員會人員 Anne Krenzer、日本公正取引委員會規劃處處長 Hiroshi Nakazato、新加坡競爭局法律執行部門人員 Cindy Chang，以及南非競爭委員會調查人員 Mehluli Nxumalo。該會議主要討論在跨國卡特爾案件調查過程中，各國協調與訊息交流之方式與心得，以及探討促進訊息共享之機制，以加強行政效率並降低成本。

(2)日本代表首先報告，隨著國際貿易的盛行，經統計日本公正取引委員會近年來跨國性反競爭行為有日益增多之趨勢，日本自 1999 年起陸續與美國、歐盟、加拿大及韓國等之競爭法執法機關簽署國際合作協定，實際上之作法除加強諸國競爭法執法機關間的合作，並致力於國際間非機密性資訊交換。日本在 2006 年引進寬恕政策，並於 2010 年完成相關修正，寬恕政策同時也有效協助日本公正取引委員會與他國競爭法主管機關就跨境卡特爾案件協調聯合搜索時點，並運用權利拋棄聲明書進行非機密性資訊交換。於處理卡特爾案件的調查(如國際船舶航運服務卡特爾案與歐盟、美國合作)，亦和其他國家相互合作，另亦透過雙邊合作、多邊架構下的合作及技術協助進行國際合作，雙邊合作部分，有雙邊合作協定(Bilateral Cooperation Agreement)、經濟合作協定或自由貿易協定的競爭專章(EPA/FTA Competition Chapter)及備忘錄(MOUs)等；多邊架構下國際合作部分，則有 ICN 年會、國際組織(OECD、APEC)的參與及東亞競爭政策高峰會議；技術協助部分，有國際協力機構(JICA)架構及國際架構(APEC、ASEAN)等。

- (3)新加坡代表報告該國「打擊卡特爾案件之有效工具」(Effective Tools for Combating Cartels)，首先介紹新加坡競爭法，2005年新加坡成立競爭局，2006年1月開始實施競爭法，並陸續完成相關指導原則之修訂，針對反競爭協定、濫用市場優勢地位，並審查具競爭疑義的結合案件等作為其主要執法範圍。其次該代表介紹新加坡競爭局打擊卡特爾之關鍵工具，最重要者應屬國際合作，在取得參與結合事業拋棄權利聲明之前提下，若案件調查前可藉國際合作得知證據可能來源及調查重點方向，事先得知可能受影響之特定市場範圍，有助於新加坡競爭局有效率掌握辦案方向，如掌握涉入成員、卡特爾會議發生時地、案件影響國家及市場範疇，以及調查案件要找哪些對象訪談、訪談問題等，藉此快速瞭解該案件影響程度，若無影響則盡快結案，以利主管機關人力資源配置。另新加坡競爭局代表並提及，國際間信任關係之建立，可藉各競爭法主管機關平時會議交流、人員交換或工作層級之聯繫培養合作關係，除有利於各機關對於跨國案件之資料取得，並可瞭解各機關對於案件已掌握之本質、作業流程及其分析方法，有助於各競爭法主管機關降低執法成本與提升審查效率。
- (4)南非代表認為該國之競爭法執法，已符合最高標準之透明化、非歧視及程序公平原則，也加強了競爭法主管機關在調查及宣導上之公信力。至於國際合作方面，南非近年來積極與鄰近國家(如利比亞)或親近貿易夥伴(如馬來西亞等)，進行案件非機密性資料交換，並與鄰國交換培訓機關內部人員，由於南非競爭局比起鄰國之競爭法主管機關而言係較為先進之系統，因此近年來均扮演協助他國辦案之角色，也與鄰國建立國際合作 MOUs 固定模式。此外，該員認為 ICN 雖制定特定格式提供他國作為國際合作之參考，但因各國國情不同，ICN 所制定之理想格式恐怕不能一體適用，對此主持人表示，ICN 的國際合作架構僅提供各國參考，不是最好或正確的，各國可依國情調整及適用。

(5)主持人開放現場發言，有律師詢問為何將國際合作之形式格式化，實務上國際間許多非正式協調不拘泥於形式，其實更有效率；現場有 ICN 人員回應，各國可採取正式及非正式的方法進行合作，ICN 也觀察到實務上大部分國際合作案件仍受限於各國法律制度的不同、語言問題、對機密資訊的不同定義，上述議題均可能影響國際合作之程度，未來 ICN 將以如何擴大國際合作、促進法律制度及程序的透明化、交換非機密性資訊為規劃重點，並討論改善雙邊及多邊協定架構，及哪些類型的資訊可以何種形式交換。

### 參、心得與建議

一、從各國分享經驗可知，關於寬恕政策制度的設計大致相同，主要著重於國情來調整不同的制度誘因。例如美國係採刑事寬恕，只有一位申請者可以獲得適用，因此申請誘因非常強烈；歐盟等國家採行政寬恕，雖不若刑事制裁嚴厲，但施以高額罰鍰，明定適用家數額度。我國寬恕政策實施已近 5 年，似可進一步檢討誘因設計，例如是否增訂附加寬恕或加重未申請者的罰鍰等。

二、歐盟的和解制度，簡言之，係在最終處分前，讓事業透過和解獲得減輕罰鍰的效果，可與寬恕政策併用。部分國家認為可以節省行政資源，我國若要採行此制度，仍有若干問題值得深究：

(一)和解制度係針對已經調查完竣初步確認違法的案件，因此與中止調查程序不同。目前我國公平交易法第 28 條明訂中止調查要件及程序，係針對調查階段涉有違法案件，因涉案事業提出承諾改正違法行為，經考量行政成本及監督成本，並經我國公平交易委員會監督確認事業已履行承諾後，得終止案件之調查。因此並無認定事業違法的處分存在，係以導正市場儘快恢復競爭秩序為目的。

(二)和解制度則已初步認定事業違法行為，並有可能裁罰範圍，由主管機關評估何案要進行和解程序，再進入和解協商程序。因此，篩選案件標準為何？何以有些案件必須逕處罰鍰，有些案件可以進入和解減罰？又是否限於卡特爾案件？

(三)依我國法制，事業同意和解是否同時可以限制其提起救濟之權利？若否，則

我國公平交易委員會採行和解制度的必要性及利弊為何?

- 三、ICN 主要參與人員雖來自世界各國，然或因舉辦地點之地緣關係，或因目前歐盟或美國所採用之觀點較為先進，各國競爭法執行仍以歐美之法制或實務經驗為學習對象，故本次會議可感受到只要有歐盟或美國人員進行報告，無論其他國家之競爭法主管機關、各國業者乃至於律師，均專注聆聽、踴躍發言並積極參與討論；此外，如本次會議議題係有關「附加寬恕(leniency plus)」及「刑罰加重(penalty plus)」等政策，而此等政策我國並未執行，尚難與各國充分交流分享，建議未來我國派員與會，可先行瞭解會議討論議題，且應視我國執法經驗與各國進行交流，不以每人均需擇定一主題報告為限。
- 四、ICN 於會前希望與會人員以各種形式(無論電話、視訊、電子郵件或通訊軟體等)進行溝通，除討論會議進行形式(關乎會議現場布置情形)及方式(包括：每位報告人輪流報告、由其中一人彙整其他人資料後擔任主講，或直接與臺下人員互動進行開放式討論……等)，亦要求各組需於會前確認議題及討論方向後回報大會，建議我國與會人員可主動就會議進行方式與其他國家與會人員溝通協調，注意掌握時效及克服時差，積極參與討論並與各國與會人員相互配合。