

出國報告（出國類別：其他公務有關活動）

參加「2013ICN Cartel Workshop」 出國報告

服務機關：公平交易委員會

姓名職稱：莊靖怡 科員

赴派國家：南非開普敦

出國期間：102年10月14日至10月21日

會議日期：102年10月15日至10月18日

報告日期：102年11月12日

一、會議目的：

本次會議係由各國競爭主管機關與相關非政府部門人士(NGA)共同研討與卡特爾行為有關之議題，本次會議主題「如何去除卡特爾執法之障礙」(Tackling Road Blocks to Effective Cartel Enforcement)，針對此主題分為有關調查前期與行政方面議題、有關調查時國際合作方面議題、有關制裁與和解議題等三大面向，本次會議主要期望透過各國經驗之交流，以利未來各國間合作橋樑之建立。

二、過程：

(一) 會議名稱：ICN 2013 年卡特爾行為研討會 (Cartel Workshop)。

(二) 會議時間：102 年 10 月 15 日至 18 日，共 4 天。

(三) 會議地點：南非開普敦。

(四) 與會國家：計有 54 國派員，約有 190 餘位競爭法主管機關官員及 NGAs 參與，主要出席人員包括：澳洲競爭暨消費者委員會執法及遵法組執行長 Marcus Bezzi(Executive General Manager, Enforcement and Compliance, ACCC)、加拿大競爭局犯罪事務部資深代理競爭委員 Matthew Boswell(A/Senior Deputy Commissioner of Competition, Criminal Matters Branch, Competition Bureau Canada)(Marcus Bezzi 及 Matthew Boswell 為 ICN 第 2 工作分組聯席主席)、前美國司法部反托拉斯署刑事執法副署長 Scott Hammond(Deputy Assistant Attorney General for Criminal Enforcement, USDOJ Antitrust Division)、歐盟競爭總署卡特爾組組長 Eric Van Genderachter(Director, Cartels, DG Competition EU)、日本公正取引委員會國際事務部代理主任秘書 Toshiyuki Nambu(Deputy Secretary General for International Affairs, JFTC)、及主辦國南非競爭委員會委員 Shan Ramburuth(Commissioner, Competition Commission SA)等。

(五) 進行方式：會議採全體出席之專題演講、小組專題演講及分組討論方式交錯進行，小組專題演講同時間有 3-4 場次同時進行，各場次分別有 2-3 人進行報告並進行意見交流，分組討論則為同時間有 4-5 場次，針對預先設定的主題交換意見，上開均由各與會人員自由選擇參加場次。

三、會議情形擇要如下（議程及會議資料如附）：

(一) 全體出席之大會議題，計有「卡特爾偵測選擇性方法」(Alternative Means of Cartel Detection)、「以實際個案進行有關國際合作案例研討」(Case Study on Cooperation Using a Real Life Example)、「卡特爾調查的國際合作：OECD/ICN 調查報告討論」(International Cooperation in Cartel Investigations: Lessons from OECD/ICN Survey)等場次，另有一場次特別講座「有效執行聯合行為計畫之基石」(The Cornerstones of an effective Cartel Enforcement Program)。同時進行的小組專題演講則同一個時段分為三場，本次會議共兩時段，分別討論「案件優先性」(Case Prioritization)、「缺乏經費及資源的因應措施」(Coping with lack of funding and resources)、「有關發展中的主管機關卡特爾執法與寬恕政策」(Cartel enforcement and leniency in developing agencies)、「資訊分享之障礙與挑戰」(Information sharing: barriers, waivers, and challenges)、「搜索、搜查與調查」(Searches, raids, and inspections)及「以情境證據起訴卡特爾案件」(Prosecuting cartels based on circumstantial evidence)。

(二) 以下就全體出席的專題演講內容摘要如下：

1、卡特爾偵測選擇性方法(Alternative Means of Cartel Detection)：

(1) 韓國鑒於聯合行為案件激增及資源有限，針對卡特爾的偵測透過 BRIAS 系統(Bid Rigging Indicator Analysis System)對標案進行分析，使主管機關能有效依職權進行圍標案件之調查、透過寬恕政策(Leniency Programme)、透過檢舉獎金機制 (Rewarding System)等方式據以執行卡特爾案件之調查。

A、由於公部門重大標案之圍標將導致國家預算損失其影響範圍甚廣，加上該行為的偵查不易，爰韓國於 2006 年起發展 BRIAS 系統(Bid Rigging Indicator Analysis System)，此系統陸續應用在國營事業及各政府部門，每年約對 5,500 件標案進行分析，運作方式係依政府機關提供之各項標案訊息，如：標案型態、投標家數、投標超過預期價格的家數、未符合投標資格家數等各項因子，各因子呈現不同訊息將有不同分數，再依各因子不同權重計算整體分數，倘超過即有可能產生圍標情形，KFTC 運用此系統成功分析出，首爾地鐵七號線興建案、教育單位團體保險案等案件之圍標運作。

B、有鑑於偵查違法行為之難度增加，對於舉發非法行為及提供有關證據者透

過獎金的方式予以鼓勵，因而有檢舉獎金機制(Informant Reward System)，在韓國約有 50 種類似的檢舉獎金制度運用在各項領域(如:違反交通規則、逃稅、違反選舉法…)。此機制與韓國的寬恕政策差異在於，寬恕政策僅適用於聯合行為，而檢舉獎金除了聯合行為外還適用於其他六種行為的舉發上，寬恕政策的適用對象為參與廠商且最多兩名，包括可免除或減除相關罰則；檢舉獎金制度除了發起者、圍標者、政府機關案件調查者不適用外其他人均可提出，但限於第一個提出者，而獎勵方式即以獎金回饋。

(2) 俄國聯邦反獨占機關(Federal Antimonopoly Service of Russia)針對非證據確鑿之情形下，聯合行為採行的偵測方式，包括事前對市場結構(如:哪種形態的市場最有可能有聯合行為之產生)、市場上主要廠商價格、關稅訊息偵測、市場上主要廠商行為分析：

A、比較相類似的市場：

舉例而言，主要飛行於莫斯科(Moscow)至彼爾姆(Perm)航線之三家航空公司市占率高達 90%，且同時進行價格之調漲，乘客抱怨該航線票價遠高於其他類似距離，依市場研究亦顯示，相較於其他近似距離的航線，該航線航空公司的成本較低，而乘客負擔的成本確較高，因此 FAS 要求三家廠商調降此航線價格，FAS 以比較表(Comparative Table)之方式，比較國內外航線，藉以發現聯合行為所促使之價格調漲。

B、長時間價格訊息之比較追蹤：

2007-2011 年間 FAS 三度處分 5 家供油廠商，並與這些業者達成協議，按月為基礎，石油、航空煤油銷售減量不得超過 10%、柴油銷售減量不得超過 8%，惟 2013 年 8 月由於供油廠商之供量降低，促使主要油品漲幅高達 20%，業者並非透過價格之直接調漲，而係以供給的減少而促使價格之提升，未必所有業者均有參與此聯合行為，但都因此獲利，FAS 也透過與過去價量訊息之比較，發現不合理而開罰。

C、市場上主要廠商行為分析：

三家廠商參與政府單位有關食物購買之標案，由於其中兩家在供應上具有價

格競爭性，促使其他廠商紛紛撤回標單，惟得標後前兩家得標業者不願意簽約，最後由第三順位業者承接，FAS 認定該等行為屬圍標行為，雖然業者不承認有合意之事實，但法院仍支持此判決。

2、有效打擊聯合行為之基礎(The Cornerstones of an effective Cartel Enforcement Program)-打擊惡性卡特爾(hard core cartel)之策略

- (1) 激勵業者在面對國際性調查時，向各國主管機關進行寬恕，歐洲從西元 2000 年開始進行、亞洲也在近幾年陸續展開，全世界透過寬恕政策，改變聯合行為運作模式，即透過與主管機關合作從中作梗，促使聯合行為的不穩定。鑑於業者選擇合作之成本增加，應有更嚴厲的制裁面對不合作之業者，確保選擇合作的業者不會因選擇合作而更不利。
- (2) 刑事制裁過渡時期，有些事項需要考量，由於案件多重的裁罰，各案件的法官大多數都會依據相同的行為傳喚相同證人，將增加業者選擇合作之成本。此外，刑法的推動對聯合行為執法的效果為何？如果起訴刑法之單位缺乏資源、經驗及參與競爭法主管機關對違反競爭法犯罪之興趣，將降低執法力。反之，如果藉此能促使資源、專門知識重新致力於此，加上指定聯合行為專門起訴人員，將增加執法力。此外，應設法教育核心檢察官有關寬恕政策之精神，告知針對難以偵測的犯罪，使用獨特的調查工具，如寬恕政策，將有助調查之進行，亦可學習他國的成功範例，如：加拿大、澳洲、日本、韓國、巴西等，另外，建立檢察官論壇，也不失為經驗交換之方法之一。
- (3) 成功制裁聯合行為之特點包括：執法單位對各公司的獎懲，均應有完善的追蹤紀錄；律師或產業公會應視執法單位為嚴謹、公正具有原則及透明化的機構；執法的程序與政策均應透明公開。應考量共謀者用盡心力隱藏聯合行為，爰取得搜索票時，往往關鍵文件證據已無法取得。此外，執法單位應以嚴格處罰阻擾行為，來捍衛調查的完整性，並與其他競爭主管機關保持互惠合作關係，此外，可透過與其他政府單位、公會之合作取得線索，而非僅依賴寬恕政策，另需考量最大的威脅通常來自於境外。最後可藉由

國家元首頒佈「全國反聯合行為日」以提倡全民對競爭概念之意識。

3、以實際個案進行有關國際合作案例研討(Case Study on Cooperation Using a Real Life Example)

這是一件近年來較大之跨國合作案件，主要調查對象為銷售給汽車廠商之電線(wire harness)，國際合作期間約從 2009 年底開始直到近兩年各國陸續與此案涉案業者達成和解或予以裁罰，參與此次合作主要有美國、日本、歐盟、加拿大、澳洲等主管機關。

(1) 日本

A、此案在日本的狀況稍異於其他國家，首先來請求寬恕的是 Furukawa 公司，其次才是 Sumitomo 公司，Furukawa 為何率先請求寬恕的真實原因迄今未明，但極有可能是因為 JFTC 於 2009 年 1 月、6 月及 12 月針對電線與電纜產業進行了三次搜索的緣故。JFTC 於 2009 年 12 月中旬就與美國司法部及歐盟聯繫，但直到 2010 年 1 月底上述公司放棄保密權利後，才得以順利合作進行調查。

B、2010 年 2 月日本與美國同日進行搜索，其中日本針對 Furukawa、Sumitomo 與 Yazaki 等業者的東京辦公室進行搜索，此次行動雙方事先是以電話與電子郵件相互聯繫，原本彼此敲定搜索時間為美東晚上六點，東京早上八點，而在預定搜索前一週，美方要求提早半小時先行展開搜索以確保相關人員仍未下班，對日本來說辦公室上班時間通常在八點以後，經評估在這半小時內湮滅證據的可能性極低，因此同意讓美國早半小時進行搜索。

C、日本對此案的裁決如下：

參與廠商	受侵害廠商 Toyota	受侵害廠 商 Daihatsu	受侵害廠商 Honda	受侵害廠商 Nissan	受侵害廠商 Fuji	總計
Yazaki	○	○	○	○	○	5
	4,979,950,000	872,150,000	2,763,500,000	440,030,000	551,500,000	9,607,130,000
Sumitomo	△	△	△	△	×	△
	738,610,000	482,950,000	880,660,000	△	×	2,102,220,000

Fujikara	×	×	×	×	○	1
	×	×	×	×	1,182,320,000	1,182,320,000
Furukawa	△	△	△	×	△	△
	△	△	△	×	△	△

註：1. 上表中上列代表是否有施以停止命令，下列為罰鍰(單位日幣)。2. ○代表該公司已被施以停止命令，△代表有違法事實但並未被施以停止命令或罰鍰，×代表非違法者。

(2) 加拿大

A、加拿大於 2010 年 2 月 1 日正式開始調查，調查之初即認知到此案需靠國際間的合作，爰請求各國主管機關協助，於發出請求後 24 小時內便收到美國司法部的聯繫，之後其他國家也陸續提供相關訊息。而在正式開始調查後的一週內，不但已經與其他國家資訊交流，更有 2 家公司申請寬恕（以這個市場而言，加拿大只有主要 3 家廠商）。

B、因加拿大是 Toyota 全球第七大的銷售市場，故銷售至加拿大的汽車至少有半數在加拿大境內生產，例如在 2006 至 2009 年間安大略省就生產了約 80 萬輛汽車，而其他品牌例如 Honda 銷售到加拿大的車輛也幾乎都在加拿大生產。經調查後，Furukawa 及 Yazaki 公司先後承認操縱汽車零件的價格，並分別遭罰 5 百萬及 3 千萬加幣，這 2 家公司都申請寬恕並協助進一步調查。

(3) 澳洲

A、澳洲不欲打草驚蛇，並未與美國同步展開搜索，而是在幾個小時後另以較低調的方式進行調查。

B、有關搜索後的協調，重點在於各國蒐集到的證人、證詞以及寬恕或豁免申請的相關事宜，以利進行後續的調查。

C、調查結果澳洲當局發現 Yazaki 及 Australian Arrow 聯合操縱供應 Toyota 的汽車電線價格，致使 Toyota 受到損害，並據以對兩家業者提出處分及裁罰。

(4) 歐盟

A、由於美國、日本開始搜索的時間是歐洲的深夜，且各國均同意最重要的證據都位於日本，故搜索行動以日本為重，而歐盟是在日本開始搜索的幾個小時後才進行搜索行動。

B、本案歐盟處分 5 家汽車零件供應商 Sumitomo, Yazaki, Furukawa, S-Y Systems Technologies (SYS) and Leoni，合計約 141 百萬歐元，這 5 家電線供應商以合意之方式供應 Toyota、Honda、Nissan 及 Renault 等 4 家汽車製造商，電線主要運用在有關供應電源之使用上，如：啟動馬達、開啟窗戶、空調之轉換等，供應上有汽車之中樞系統之稱，此聯合行為影響所及歐盟經濟區全體。其中一家 Sumitomo，因施行寬訴政策而豁免罰鍰。各案件參與廠商、違法期間如下：

受侵害汽車廠商	參與廠商	違法期間
Toyota	Sumitomo, Yazaki and Furukawa	2000 年 3 月 6 日至 2009 年 8 月 5 日
Honda	Sumitomo, Yazaki and Furukawa	2001 年 3 月 5 日至 2009 年 9 月 7 日
Nissan	Sumitomo and Yazaki	2006 年 9 月 14 日至 2006 年 11 月 16 日
Renault I	Sumitomo and SYS	2004 年 9 月 28 日至 2006 年 3 月 13 日
Renault II	Sumitomo, SYS and Leoni	2009 年 5 月 5 日至 2009 年 12 月 22 日

C、電線供應業者對汽車廠以價格合意方式銷售，此行為對歐盟經濟區的影響主要包含兩個面向：一、直接在歐洲經濟區內銷售或運送，例如電線賣至 Toyota 比利時分公司。二、間接銷售至歐洲經濟區，例如電線賣至 Toyota 日本廠後，其生產的汽車銷售至歐洲。本案的罰金計算僅包含直接銷售部分。

4、卡特爾調查的國際合作：OECD/ICN 調查報告討論(International Cooperation in Cartel Investigations: Lessons from OECD/ICN Survey)

(1) ICN 工作小組未來合作之走向

A、透過 ICN/OECD 調查報告，歸納出提升各國間國際合作質與量之三項建議包含：在現有的法制及實務限制下，極大化合作的效率及利益；在現有的法制及實務限制下，改善現有合作之機制；為了執行時更有效率，改善目前執行者間的互動關係，建立接觸、發展程序等。

B、OECD/ICN 調查報告中，以實務觀點分析國際間合作制裁聯合行為所面臨的挑戰，依調查報告回覆之結果顯示，有一半以上回覆者過去未有與他國合作

調查之經驗，主要原因是基於缺乏機會及意願。而妨礙國際間有效合作之實務因素，包括事前機關間缺乏互動、相互間未瞭解彼此處理流程與法律制度。另結果顯示，ICN 提供了平台增進各國相互瞭解，也建立互信基礎，有助於增加未來國際間合作。

- C、針對未來 ICN 卡特爾工作小組在國際間合作之走向，應加強國際間主管機關的互動並建立連繫，可透過 ICN 卡特爾研討會、電話會議等方式進行。而為有效跨國合作打擊聯合行為，需考量改進辦案流程，如針對各國調查中案件的公開資訊進行監控，以知悉各國是否有針對同一行為進行調查。另需避免跨國合作的不利因素，例如規模較小或較新設立的機關在有實際合作經驗之前，可能會猶豫同意加入執行合作；也可能因無法知悉可交換資訊的對象或相對應機關及對方提供資訊的意願與條件，而降低國際合作的可能性。
- D、為促使在卡特爾執法方面，國際間非機密訊息之交換，需發展新的合作架構，其中卡特爾工作小組能使規模較小或較新的主管機關更容易有實際合作之經驗，即使該等機關並未正式加入合作協議。而推動 ICN 架構也有利於促進非機密訊息、包含技術面訊息交換(如：建立連絡窗口名單、訊息交換的分類、請求過程、保密協定)。在具保密性及資源允許的前提下，成熟的機關應會加入此架構以持續協助較新或較小的機關之調查。ICN 的特質有利於扶植此架構，並可與 OECD 發展改善國際間合作制裁聯合行為之正式機制互補。

(2) 從 ICN/OECD 問卷調查看國際間合作議題

- A. 調查顯示對國際合作效率之影響包含：存在法令限制、合作意願低、缺乏放棄保密權利者、缺乏資源和時間、不同法令標準、各國處於程序中不同階段。
- B. 各國間訊息之交換：一般允許交換非機密性訊息，但若交換的是機密訊息，則需要透過正式的合作機制，保護機密性訊息是促成機關成功完成調查之基礎，法令及國際協議一般不允許提供機密訊息給其他執法者。但大部分回應者表示，若已放棄機密訊息的機密性，即可進行訊息交換。

(三) 有關小組專題演講：本會與會同仁在小組專題重點報告第六場次就「情境證據」

此議題，以本會工業用紙案例進行報告，除了會議前與同組主持人及組員以電話會議進行討論，鑒於各國法制不盡相同，主持人為使與會人員充分瞭解各報告人所屬國家競爭法法制及報告簡要內容，開場時先以簡單表格比較各國屬刑法或行政法、情境證據是否有相關法令規定、且以國旗代表各國家，並以問答之方式由各報告人說明各案例產業及使用哪些情境證據等，而在各報告人報告結束後，將各報告結論進行比較總結。

四、心得與建議

- (一) 本次會議本會與會代表在第六場次小組專題演講就「情境證據」此議題，以本會工業用紙案例進行報告，荷蘭代表會後表示對本會就該案運用情境證據資料深入淺出的進行分析調查深感敬佩，此外，南非競爭局代表也表示目前該單位有此產業相關案件，因此對本會於該案中所運用之經濟證據頗有興趣，除於會中提出問題，會後彼此也就相關內容交換意見。顯見參與此類國際會議，有助於我國與他國間的資訊交流，且提昇國際能見度，並互相交換打擊聯合行為之相關經驗。
- (二) 由於各國法制及所擁有的調查工具不盡相同，參與國際會議前除就報告議題相關資料熟讀外，亦可透過會內所建立之國際事務網站，搜尋有關 OECD 及 ICN 相關文獻，以利專業用語及相關領域之熟悉，另外倘時間允許也可就國際近期主要案例先行熟悉，亦或查詢各主要競爭主管機關網站，以便瞭解其他國家法制及近期發展，有助於會議中與他國意見之交換。
- (三) 面對全球化、國際化之發展趨勢下，有關國際性聯合行為案件之調查亦朝向積極合作之方向前進，本次大會也就汽車電線一案分享各國合作之實際經驗，本會未來倘有相關案件係屬跨國案件，亦可尋求國際間合作之機會。此外，近年，國際卡特爾訴訟案件也有增加之趨勢，本會有必要積極瞭解國際間之動向及參與相關會議，如未來經費許可，應可推薦二位以上同仁參與，以熟悉各國競爭法機關之未來合作執法趨勢。
- (四) 鑑於此研討會明年將於國內舉行，本次會議尾聲，大會亦邀請本會與會代表於閉幕式時上台，本會與會代表除立即製作具台北象徵性之投影片外，並代表本會誠摯的邀請所有與會國、代表，明年能蒞臨台灣參與此研討會。本次研討會於南非

開普敦舉行，會議期間蒙駐開普敦辦事處丘處長、王秘書等長官諸多協助與照顧，十分感謝。