

公平交易委員會處分書

公處字第 105057 號

被處分人：奧迪福斯汽車股份有限公司

統一編號：29060646

址 設：臺北市信義區松高路 1 號 15 樓

代 表 人：○○○

地 址：同上

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

主 文

- 一、被處分人於 Audi A6 Sedan / A6 Avant 及 The Caddy Maxi 之汽車型錄廣告，分別宣稱「符合 EU6 廢氣排放標準」及「排放標準從歐洲 4 期變成符合歐洲 5 期」，就足以影響交易決定之商品品質為引人錯誤之表示，違反公平交易法第 21 條第 1 項規定。
- 二、處新臺幣 500 萬元罰鍰。

事 實

- 一、被處分人於 Audi A6 Sedan / A6 Avant 型錄廣告，宣稱「Audi TDI 引擎效能科技的燃油共軌高壓直噴技術的研發，讓 TDI 效能再度強化……以潔淨柴油科技降低氮氧化物排放，符合 EU6 廢氣排放標準」；The Caddy Maxi 型錄廣告，宣稱「Caddy 的環保概要……其他廢氣排放 (CO、NOx、微粒) 降低其他環保層面 - 排放標準從歐洲 4 期變成符合歐洲 5 期」，致消費者誤認前述汽車之各項廢氣排放數據，係經由正常合理之方式進行測試，且其數據符合歐盟第 5 期及第 6 期之排放標準，涉有廣告不實情事，違反公平交易法第 21 條規定。

二、調查經過：

- (一) 經函請行政院環境保護署(下稱環保署)提供意見，略以：

- 1、為確保車輛排放廢氣不致影響空氣品質，該署參考歐

盟及美國等先進國家車輛管制策略，訂定並逐期加嚴車輛廢氣排放標準。依空氣污染防治法第 34 條：「交通工具排放空氣污染物，應符合排放標準」、同法第 38 條：「國內產銷汽車應取得中央主管機關核發之車型排氣審驗合格證明，始得申請牌照；進口汽車應取得中央主管機關核發之車型排氣審驗合格證明，並經中央主管機關驗證核可，始得申請牌照」，並依同法第 39 條：「汽車車型排氣審驗合格證明之核發、撤銷、廢止……由中央主管機關會同交通部定之」公告「柴油及替代清潔燃料引擎汽車車型排氣審驗合格證明核發撤銷及廢止辦法」（以下簡稱審驗辦法），俾利業者據以申辦排氣審驗合格證明。

- 2、考量國內販售車輛主要為國外引進或由國外原廠授權於國內組裝與我國加入世界貿易組織（WTO）承諾開放市場及與國際法規調合等因素，爰參考歐盟 Euro 5 汽車排氣管制規範，於「交通工具空氣污染物排放標準」第 5 條訂定排放標準，並於 101 年 1 月 1 日起施行，即通稱之「第 5 期排放標準」。又依該審驗辦法規定，申請人取得歐盟測試合格核發之柴油小客車類型式認證合格證，且其排放認證值符合排放標準第 5 條規定者，得向中央主管機關申請辦理柴油小客車合格證明，亦即通稱之「以證換證」方式取得合格證明。
- 3、柴油引擎第 5 期排放標準管制內容包括管制之空氣污染物種類、各種污染物排放限值、標準檢驗方法及耐久保證期限等事項，其針對一氧化碳（CO）、碳氫化合物（HC）、氮氧化物（NO_x）、甲醛（HCHO）、粒狀污染物及黑煙等項目訂有檢測標準。
- 4、德國福斯汽車於 104 年 9 月遭美國環境保護署指控以「減效裝置」（Defeat Device）軟體規避排氣規範乙事，經查國內販售之福斯汽車均係持憑歐盟核發之柴油小客車類型式認證合格證（即通稱之歐規車），依「以證換證」方式取得環保署核發之車型審驗合格

證明，該事件發生迄今，歐盟並未撤銷福斯汽車相關車輛之合格證，因此其於國內取得之車型排氣審驗合格證明尚屬有效，環保署遂採管制進口車輛核章機制以避免有問題之車輛繼續販售。

- 5、德國福斯汽車公司原廠內部調查後，公布全球共有約 1,100 萬輛車涉及相同軟體，該公司並承諾將自行召回相關車輛進行改正。德國聯邦運輸管理處亦要求德國福斯汽車公司必須提出改善計畫。環保署依據德國福斯汽車公司及歐盟發布之車輛召回訊息，要求被處分人應比照國際處理方式辦理召回改正。被處分人於 104 年 10 月 6 日發函表示將俟德國原廠改正計畫經德國政府同意後，據以向環保署提送改正計畫，該署亦組成審查小組儘速督導落實召回改正事宜。

(二) 經函請被處分人提出陳述書及到會說明，略以：

- 1、被處分人進口搭載 EA189 引擎之柴油車(EA189 係就特定柴油引擎所取之內部編號)，該引擎裝載美國環境保護署所稱之「Defeat Device」軟體，會於實驗室測試時確保車輛排放之 NO_x 少於道路行駛中之排放量。因該引擎柴油車裝置有前述軟體，經與環保署協商承諾主動召回，待執行技術解決方案後再重啟銷售。
- 2、EA189 引擎係於 2007 年研發，因為美國與歐盟對廢氣排放標準有相當差異，美國對氮氧化物(NO_x)之排放限值較為嚴苛，規定每公里排放量不得超過 0.044g，歐盟則規定不得超過 0.18g，為符合美國嚴格之法規要求，爰於 EA189 引擎搭載系爭軟體，如偵測車輛處於實驗室測試環境，則優化 NO_x 氣體之排放。國內係於 2008 年分別於 Volkswagen、Audi、Volkswagen CV 及 SKODA 等車款有安裝系爭軟體，因為發生本次爭議，目前已停止銷售搭載該引擎及軟體之車款。
- 3、系爭軟體作用於廢氣排放，當軟體偵測到車輛處於測試模式時如方向盤未轉動，則啟動廢氣再循環之控制元件，將廢氣循環功能再予加強，可降低 NO_x 之排放，

以符合檢測標準。

- 4、環保署抽驗受影響之 GOLF 6 2.0，依標準法規檢驗方法測試，符合第 5 期柴油小客車 NO_x 排放限值 0.18 g/km，至於道路實測，NO_x 平均排放值為 0.750 g/km，其結果較實驗室高出約 430%~578%。被處分人並無系爭車輛道路實測數據，惟可參考環保署前開 Golf 6 2.0 實測結果，因本次事件之系爭車輛均搭載 EA189 引擎且裝置相同軟體，故道路實測結果應該相近。
 - 5、另被處分人德國總部已向德國聯邦運輸管理處提出召回改善計畫並獲同意，已向其他國家如新加坡、香港、紐西蘭、韓國、印度、澳洲及臺灣提出相同之召回改正計畫。被處分人向環保署提出之召回改正計畫敘及「引擎控制單元的軟體導致廢氣排放的數值測量不正確」係指系爭軟體之偵測元件，判讀車輛處於實驗室或道路，而分別不同作用於 NO_x 之排放控制，導致實驗室及道路之 NO_x 排放數據有所差異，產生不正確之情形。另「在某些道路測試條件下，受影響的車輛在氮氧化物的排放等即會超過標準」係指車輛會受到氣候、車況及車主之駕駛習慣等因素影響 NO_x 之排放，超過歐盟要求之 0.18g/km 排放標準。
 - 6、被處分人銷售之 A6 及 The Caddy Maxi 之汽車型錄所稱符合歐盟第 5 期及第 6 期排放標準，是指前開車輛之廢氣排放數據均符合前開歐盟規定之排放限值，至於道路檢測之數據，因受到外在環境之影響頗大，目前並無任何國家將之納為法令規定之檢測方式，將其作為廢氣排放之標準。
- (三) 財團法人中華民國消費者文教基金會提供意見，略以：
- 1、該會曾受理購買福斯 104 年出產之 Touran 1.6 TDI 柴油自用小客車之民眾申訴，表明若知悉有廢氣排氣量造假數據，自然不會購買，是前開造假事情確實會影響消費者購買系爭柴油小客車之意願。被處分人進行銷售時除標榜搭載潔淨引擎注重環境之維護外，均會出示車輛之規格表及廢氣排放控制系統功能保證

書，前開保證書載明「柴油車輛廢氣排放值，符合柴油及替代清潔燃料引擎汽車中華民國 104 年 1 月 1 日施行之排放標準。」；保證期間為「柴油車輛自新車領牌日起，5 年 10 萬公里內（二者以先到者為準），均符合環保署之規定。」

- 2、被處分人之柴油車關於廢氣排放值，必須合於環保署所公告施行之審驗辦法第 5 條及附錄一之規定，該附錄載有「柴油汽車不得安裝減效裝置。」換言之，若安裝減效裝置即不符合我國之廢氣排放標準，亦不符合被處分人對消費者之保證內容，蓋常理判斷若被處分人製造之柴油車輛符合廢氣排放標準，自然無需於車輛進行檢測時，利用軟體程式進行技術性作弊，於檢測時減少 NO_x 排放，使得檢測之排放值小於實際值。該附錄亦載有「柴油汽車在保證期限內及正常維護使用狀況下，其污染物的排放仍應符合排放標準第五條之規定。」福斯汽車公司遭美國查獲違反規定安裝「減效裝置」，亦違反我國規定，卻在銷售時提出保證書告知消費者，汽車廢氣排放量符合我國、歐盟之規定，顯然不實。

三、調查結果：

- (一) 柴油車排放空氣污染物之法令規定：依據「空氣污染防制法」第 34 條第 2 項規定授權訂定之「交通工具空氣污染物排放標準」，其針對交通工具排放空氣污染物明確規範排放標準。依據前開標準第 5 條規定，柴油車之排放標準依車型、車重之分類，規範其一氧化碳（CO）、碳氫化合物（HC）、氮氧化物（NO_x）、甲醛（HCHO）、粒狀污染物及黑煙之排放限值，現行之排放標準通稱為「第 5 期排放標準」，其排放限值與歐盟 2012 年實施之第 5 期（EURO 5）排放標準相當，目前柴油小客車之 NO_x 排放限值為 0.18g/km，第 6 期（EURO 6）則為 0.08g/km，更為嚴苛。
- (二) 被處分人於國內銷售之系爭車輛，均採「以證換證」方式，向環保署申請取得排氣審驗合格證明，系爭事

件發生迄今，歐盟並未撤銷福斯汽車相關車輛之合格證明，被處分人於國內取得之車型排氣審驗合格證明尚屬有效。至於道路實測 PEMS，非法定檢驗方法，國際間推動將 PEMS 納為法規檢驗方法，以歐盟較為明確，預計於 2017 年提出方案，屆時環保署將配合推動 PEMS 法制化工作。

(三) 環保署分別針對未安裝系爭軟體之 GOLF 1.6 及安裝系爭軟體之 GOLF 6 2.0 進行檢測，於網站公布結果如下：

測試車輛	NOx 測試值	g/km	結果
VW GOLF 1.6 非受影響車款	實驗室	0.1491	符合排放標準
	道路實車測試	0.1961~0.3859	
VW GOLF 2.0 受影響車款	實驗室	0.1289	符合排放標準
	道路實車測試	0.2502~0.8743	
VW GOLF 2.0 受影響車款	實驗室	0.1261	符合排放標準
	道路實車測試	0.2878~0.8337	

(四) 系爭 Audi A6 及 The Caddy Maxi 等汽車型錄就廢氣排放符合歐盟標準之廣告用語如下：

- 1、Audi A6 Sedan/A6 Avant：2014 年 3 月型錄宣稱「Audi TDI 引擎效能科技的燃油共軌高壓直噴技術的研發，讓 TDI 效能再度強化……以潔淨柴油科技降低氮氧化物排放，符合 EU6 廢氣排放標準，讓每一趟旅程皆是兼具動感與效能的極致享受。」
- 2、The Caddy Maxi：2015 年 3 月型錄宣稱「Caddy 的環保概要……其他廢氣排放 (CO、NOx、微粒) 降低其他環保層面 - 排放標準從歐洲 4 期變成符合歐洲 5 期」。

理 由

- 一、依公平交易法第 21 條第 1 項及第 2 項規定：「事業不得在商品或廣告上，或以其他使公眾得知之方法，對於與商品相關而足以影響交易決定之事項，為虛偽不實或引人錯誤之表示或表徵。前項所定與商品相關而足以影響交易決定之事項，包括商品之價格、數量、品質、內容、製造方法、製造日期、有效期限、使用方法、用途、原產地、製造者、製造地、加工者、加工地，及其他具有招徠效果之相關事項。」所稱「虛偽不實」係指表示或表徵與事實不符，其差異難為一般或相關大眾所接受，而有引起錯誤之認知或決定之虞者；所稱「引人錯誤」係指表示或表徵不論是否與事實相符，而有引起一般或相關大眾錯誤之認知或決定之虞者。準此，事業倘於廣告或以其他使公眾得知之方法，就汽車之廢氣排放宣稱符合檢測標準，致有引人錯誤認知之情事，即違反前開規定。
- 二、被處分人係 Audi 及 Volkswagen CV 等品牌車輛之進口商，車輛進口後再售予授權經銷商，就銷售車輛直接獲有利益，並提供相關實體型錄供陳列於展示中心，是被處分人核為本案廣告主。
- 三、被處分人 Audi A6 及 Volkswagen CV 之 The Caddy Maxi 汽車型錄廣告，有引人誤認之情事：
 - (一) 被處分人 103 年 3 月印製之 Audi A6 Sedan / A6 Avant 汽車型錄廣告，宣稱「Audi TDI 引擎效能科技的燃油共軌高壓直噴技術的研發，讓 TDI 效能再度強化……以潔淨柴油科技降低氮氧化物排放，符合 EU6 廢氣排放標準」；104 年 3 月印製之 Volkswagen CV 之 The Caddy Maxi 汽車型錄廣告，宣稱「Caddy 的環保概要……其他廢氣排放 (CO、NOx、微粒) 降低其他環保層面 - 排放標準從歐洲 4 期變成符合歐洲 5 期」，前開廣告予消費者之印象，乃前述汽車之各項廢氣排放數據，係經由正常之方式進行測試，其數據符合歐盟第 5 期及第 6 期之排放標準。

- (二) 查被處分人於柴油引擎編號 EA189 搭載「Defeat Device」軟體，其偵測元件可偵測車輛如處於檢測模式，則大幅降低 NOx 排放，以通過實驗室之檢測，惟道路實測數據，卻明顯高於實驗室。依據被處分人提供環保署之召回改正計畫內容，於「瑕疵原因」欄位敘明「引擎控制單元的軟體導致廢氣排放的數值測量不正確」，據其表示係指系爭軟體之偵測元件，判讀車輛處於實驗室或道路，而分別不同作用於 NOx 之排放控制，導致實驗室及道路之 NOx 排放數據有所差異，產生不正確情形。另針對系爭軟體如何作用，則表示：「……當軟體偵測到車輛處於測試模式時如方向盤未轉動，則啟動廢氣再循環之控制元件……可降低 NOx 之排放，以符合檢測標準」。是被處分人自承利用系爭軟體判別如處於測試狀態，則於實驗室操控降低 NOx 排放量，以符合法規之排放標準，該作用方式同時導致廢氣排放的數值測量不正確，針對前開情形，被處分人並自主召回汽車進行引擎控制單元軟體之更新。而被處分人於系爭型錄廣告宣稱「符合 EU6 廢氣排放標準」及「排放標準從歐洲 4 期變成符合歐洲 5 期」，其整體印象及效果，使人誤認系爭 Audi A6 Sedan/A6 Avant 及 The Caddy Maxi 汽車，係依照正常之方式進行廢氣排放測試，其數據符合歐盟標準，然事實上卻是利用系爭軟體之偵測元件於實驗室操控降低 NOx 之排放，扭曲實驗室之檢測結果，參酌環保署 Golf 6 2.0 之檢測結果，NOx 之道路實測數據高達實驗室之 5.6 倍至 5.8 倍，兩者之檢測數據明顯悖離，足徵系爭軟體之作用方式已扭曲真實之測試結果，已陷消費者於錯誤之認知。復參諸財團法人中華民國消費者文教基金會之說明，已有消費者向該會提出申訴，益徵相關符合排放標準之表示確已造成消費者之誤認。
- (三) 另系爭廣告除宣稱符合歐盟第 5 期及第 6 期排放標

準，同時以「以潔淨柴油科技降低氮氧化物排放」及「其他廢氣排放（CO、NO_x、微粒）降低其他環保層面」等文字強調降低 NO_x 之排放，惟未進一步揭露系爭車輛係因安裝系爭軟體，而於實驗室大幅降低 NO_x 之排放，是系爭廣告未揭露安裝系爭軟體之訊息，易導致消費者錯誤認知系爭車輛之廢氣排放數據係經由正常之方式進行測試，進而影響作成正確之交易決定。徵諸有民眾向消基會申訴，表明若知悉有廢氣排放量數據造假，自然不會購買等情，足證廣告是否揭露安裝系爭軟體之訊息，將影響消費者之交易選擇。

(四) 復按公平交易法第 21 條所規範虛偽不實或引人錯誤之廣告行為，目的乃在防止事業藉不正當之競爭手段，利用交易相對人對廣告內容之認知落差或受誤導，造成消費者無法正確選擇所需的商品或服務外，同時亦對其他守法之競爭同業形成不公平競爭，進而影響競爭秩序。Audi A6 Sedan/A6 Avant 及 The Caddy Maxi 型錄之系爭宣稱，除已使一般或相關大眾陷於系爭車輛係經由正常之方式進行測試，其結果符合標準之錯誤認知，已如前述。另空氣汙染防制法第 38 條規定，汽車應取得排氣審驗合格證明，始得申領牌照，方能於市場上銷售，被處分人利用系爭軟體通過檢測之方式，對於其他遵循正常測試方式，未利用軟體於實驗室操控廢氣排放數據，以取得合格證明之同業競爭者而言，亦形成不公平之競爭。

(五) 另被處分人辯稱，前揭汽車確實符合歐盟第 5 期 (Euro 5) 及第 6 期 (Euro 6) 規定之檢測標準，並無廣告不實，且環保署針對 GOLF 6 2.0 進行實驗室測試，排放數據亦符合規定云云。惟如前述，被處分人係利用系爭軟體刻意降低實驗室 NO_x 數據，以符合排放標準，其通過檢測之方式已屬可議，再參諸被處分人提出之召回改正計劃，亦自承「引擎控制單元的軟體導致廢氣排放的數值測量不

正確」，而須更新引擎控制單元軟體，被處分人既謂數值測量不正確，則依據前開方式測得之結果即難認正確，更遑論依該結果做為認定符合標準之依據。

- (六) 綜上，系爭廣告宣稱「符合 EU6 廢氣排放標準」、「排放標準從歐洲 4 期變成符合歐洲 5 期」，予人印象為系爭 Audi A6 Sedan/A6 Avant 及 The Caddy Maxi 汽車係依照正常方式進行廢氣排放測試，其數據符合標準，惟事實上卻是利用系爭軟體於實驗室操控降低 NOx 之排放，規避實驗室之檢測並扭曲實際之檢測結果，已造成一般或相關大眾錯誤之認知或決定，其就商品品質為引人錯誤之表示，足以影響交易決定，核已違反公平交易法第 21 條第 1 項規定。

四、綜上論述，被處分人銷售 Audi A6 及 Volkswagen CV 之 The Caddy Maxi 等汽車型錄廣告宣稱符合歐盟第 5 期及第 6 期排放標準，就足以影響交易決定之商品品質為引人錯誤之表示，違反公平交易法第 21 條第 1 項規定。經審酌被處分人違法行為之動機、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；因違法行為所得利益；事業之規模、經營狀況及其市場地位；以往違法類型、次數、間隔時間及所受處罰；違法後懊悔實據及配合調查等態度後，爰依同法第 42 條前段規定處分如主文。

中華民國 105 年 6 月 2 日
被處分人如不服本處分，得於本處分書達到之次日起 2 個月內，向臺北高等行政法院提起行政訴訟。