

二零一一年一月二十五日會議

討論文件

## 《競爭條例草案》委員會

就二零一一年一月十七日會議

提出的跟進問題所作回應

### 目的

本文件回應委員在二零一一年一月十七日會議席上提出的問題。

### 低額模式

2. 國際最佳做法顯示，執行競爭法的低額模式安排(例如市場佔有率準則)，一般在指引或規例而非主體法例訂明。執法機關通常會在競爭法生效後發出或制訂上述指引和規例。雖然在主體法例訂明低額模式安排的細節或可增加法例的確切性及清晰度，但亦會削弱未來的競爭規管機構迅速回應不斷轉變的市場環境的能力，不利有效執行競爭法，因此並不合宜。

3. 我們認為不在主體法例規定低額模式的安排以保留必須的靈活性，做法較為恰當。在制定新法例後至競爭守則生效前的過渡期內，未來的競爭事務委員會(競委會)會諮詢公眾、制訂包括最切合香港實際需要的低額模式的規管指引，並向公眾宣傳競爭法的實施細則。競委會亦會同時向商界詳細介紹低額模式，並徵詢其意見。

## 判處罰款規則

4. 正如討論文件(立法會 CB(1)637/10-11(02)號文件)所解釋，歐洲委員會就執行競爭法所判處的罰款，法定上限是違法業務實體或業務實體組織在上一個營業年度的全球營業總額的10%。不過，根據二零零六年歐洲委員會公布訂定罰款方法的新指引，計算罰款以罰款“基本額”為基礎，並考慮直接或間接與某公司違法行為有關的貨品或服務於對上一整個營業年度在相關地域範圍的銷售額。歐洲委員會在計算最終的罰款額時亦會考慮違法行為的嚴重程度及持續期間。如按這方法計算的罰款超過法定上限，即全球營業總額的10%，歐洲委員會會調低罰款額至該水平。

## 獨立訴訟權

5. 我們留意到有持份者擔心，容許獨立訴訟權，可能會引起不少瑣屑無聊的投訴，損害本地營商者的利益。不過，根據外國經驗，沒有證據顯示這方面的疑慮屬實。再者，未來的競爭事務審裁處(審裁處)或原訟法庭可在訴訟初期拒絕審理無理取鬧和瑣屑無聊的訴訟。此外，以私人訴訟方式爭取公義是一項基本權利，除非具有充分理據，否則不應隨便阻撓。許多競爭規管制度都容許獨立的私人訴訟權，讓商戶和消費者如感到自己是反競爭行為的受害者，可選擇採取“自助”的補救方法。事實上，歐洲委員會和英國公平貿易辦事處現正探討如何消除障礙，方便更多人士行使私人訴訟權。可是，我們願意繼續聆聽委員的意見及由《條例草案》刪除獨立訴訟權的理據。

## 競爭政策諮詢委員會接獲的投訴

6. 競爭政策諮詢委員會(競諮會)自一九九七年成立以來，接獲 118 宗指控各類經濟行業作出反競爭行為和濫用市場權勢的投訴。所有投訴內容摘要載於競諮會的周年工作報告，報告可於競諮會網頁瀏覽([www.compag.gov.hk](http://www.compag.gov.hk))。儘管這些投訴大多不成立或並無實據，但實際情況是，競諮會欠缺相關法例作為後盾，因此難以對指稱的反競爭個案進行有效調查。數宗由競諮會處理並反映這個情況的個案簡介，載於附錄 I。

### “市場”一詞的詮釋

7. 界定市場定義，對分析競爭情況極為重要，但如何界定基本上是一項經濟測試，並須按每個個案的情況界定。簡單而言，根據產品和地域特色界定市場定義的目的，是要確定相關業務實體的實際競爭對手(即能夠對該業務實體的行為作出制衡，以及制止該業務實體在不受有效競爭壓力左右的情況下營運的對手)。任何產品及／或服務，如基於其特性、價格和預定用途而被消費者視為可交換或替代的產品及／或服務，即被納入相關的產品市場。此外，涉及相關業務實體的產品或服務供求的地方，如競爭環境可與鄰近地方區別，即構成相關的地域市場。因此，用作分析某指定競爭事宜的相關市場，須同時根據產品及地域兩個特色來界定。值得注意的是，上述相關市場的概念，跟在其他情況下常用的市場定義(例如有多家零售商出售產品的地方、相關公司所屬的行業等)並不相同。

8. 界定相關市場時，會考慮需求替代程度及供應替代程度

這兩項限制競爭的要素。外地競爭規管機構就界定相關市場的理論考慮因素及實際程序，已累積實用經驗。評估需求替代程度時，就某一地域而言，假設產品的相對價格出現輕微(介乎 5%至 10%)但永久的上升，須考慮相關業務實體的顧客會否因而轉購現有替代品或改為光顧其他地方的供應商。如顧客改買替代品或改為光顧其他供應商導致原有產品銷量下降，令加價不能為相關業務實體帶來利潤，額外替代品及銷售地方會被納入相關市場。以上程序會不斷重複，直至相關市場已涵蓋一系列產品及銷售地域，以致輕微但永久的價格上升會為相關業務實體帶來利潤。至於供應替代程度，我們會考慮的是，如某種產品價格出現輕微但永久的調整，其他現時並無供應相關產品的供應商，可否在短期內而不會大幅提高生產成本的情況下供應相關產品。如符合這些條件，即市場上出現額外產品對所涉業務實體的競爭行為有克制作用，在界定相關市場時亦應考慮這些因素。

9. 我們需要更多時間檢視其他司法管轄區過往的競爭個案，並揀選合適例子說明界定市場定義的基本理據及實際程序。我們會另行提交有關案例供委員參考。

## 梁國雄議員的提問

### *(a) 《條例草案》的目的*

10. 我們仍然認為，《條例草案》的現有詳題已充分說明實質條文所載的《條例草案》的目的。因此，我們認為無須另訂條文，重覆說明有關目的或訂明任何其他目的。此外，梁議員建議的字句，即“促進可持續的競爭，以提升經濟效益和促進自由貿易，

從而惠及商界和消費者”，正是當局競爭政策的既定目標，不論有否制訂擬議的跨行業競爭法，亦同樣適用。因此，我們認為並沒有需要及特別意義把這項固有的目標訂為《條例草案》的其中一項目的。

11. 我們知悉梁議員另一項建議，即在第 129 條下加入上述建議字句，作為競委會的新職能。我們可在逐項條文審議階段進一步考慮這個建議。

***(b) 附表 1 第 1(a)(ii) 條所訂基於經濟效益理由而給予的一般豁除***

12. 正如我們早前的覆函(立法會 CB(1)847/10-11(01)及 CB(1)1034/10-11(03)號文件)所述，我們認為現行建議的附表 1 第 1 條足以反映基於經濟效益理由而給予豁除的理據。我們擔心在上述條文加入“消費者可公平分享因而所得利益”，會為商界特別是中小企在一般豁除機制下進行自我評估時增添困惑。

***(c) 委任中小企代表為競委會委員***

13. 我們在先前的回覆(立法會 CB(1)1034/10-11(03)號文件)已解釋，當局的政策意向是委任具備中小企事務專長及經驗的人士為競委會委員，讓未來的競委會執行新法例時，可顧及本地中小企的意見及關注事項，從而協助中小企遵從法例。我們認為《條例草案》附表 5 第 2(2)條的現有制訂方式，既反映政策意向，也顧及委任機制需有足夠彈性，在兩者之間取得恰當的平衡。

## 葉劉淑儀議員的提問

### **(a) 最高罰款額**

14. 由於我們需時檢視及確定二十國集團各經濟體系的競爭法所訂明的最高罰款額，我們目前只能就二十國集團內若干司法管轄區及新加坡提供所要求的資料(見附錄 II)。我們會另行提供其他相關資料，以供參考。

### **(b) 在香港以外地方執法**

15. 法律意見認為，未來的審裁處所作的判決，只要屬現行的相互執行判決安排的適用範圍內，這些判決可在一些其他外地司法管轄區執行，包括澳洲、新西蘭、比利時、德國、以色列、法國、意大利、印度、馬來西亞和新加坡。香港特區的判決是根據訂明相互執行判決的相關法例在上述司法管轄區執行，而非根據與該等司法管轄區簽訂的任何協議執行。因此，香港特區判決的執行受以上司法管轄區的相關法例規管。

### **徵詢意見**

16. 請委員留意本文件內容。

商務及經濟發展局

二零一一年一月

## 競諮會自一九九七年成立以來收到的選定投訴

個案內容	行業
<p data-bbox="212 389 667 427"><b>船公司徵收緊急燃油附加費</b></p> <p data-bbox="212 472 1066 719">二零零八年六月，一個行業公會把該會新聞稿和會員通告副本抄送競諮會秘書處，投訴八家船公司就台灣—香港／華南貨運航線徵收緊急燃油附加費（附加費）。該公會指出，該八家船公司合共經營差不多所有台灣—香港／華南線貨運服務。該公會指稱，有關的八家船公司集體徵收附加費，屬於反競爭協議。</p> <p data-bbox="212 763 1066 801">這宗個案已轉交運輸及房屋局調查。調查結果包括：</p> <p data-bbox="212 846 1066 927">(a) 八家船公司全不承認曾事先討論此事，而且並無確實證據證明該等公司曾進行討論；以及</p> <p data-bbox="212 972 1066 1218">(b) 八家船公司中，有五家在新收費實施前已取消徵收附加費或將收費對象由香港收貨人改為繳付運費的一方，這改變了附加費的根本性質。餘下的三家船公司其後相繼取消徵收附加費。運輸及房屋局從業界協會得知，部分船公司更退還已收取的費用。</p> <p data-bbox="212 1263 962 1301">基於上述調查結果，競諮會認為投訴不成立。</p>	<p data-bbox="1114 389 1182 427">物流</p>
<p data-bbox="212 1346 823 1384"><b>就路政署定期保養合約供應瀝青物料</b></p> <p data-bbox="212 1429 1066 1839">二零零六年十二月，路政署接獲匿名書面投訴，指稱四名認可瀝青物料供應商就路政署公開招標的兩份定期保養合約，合謀串通。投訴人指稱，其中兩名認可供應商已被「指定」為兩份保養合約的供應商。每名「指定」供應商會就有關合約，以合理價格（雖然價格高於當時市價）向有意投標者供應瀝青物料，另外三名供應商則不會供應物料，又或以較「指定」供應商之報價高10%的價格供應物料。投訴人同時要求路政署取消投標者須附上認可瀝青供應商承諾書的規定，避免投標者須與某些供應商「串連」。</p> <p data-bbox="212 1883 1066 2121">路政署根據所得資料查核投訴的指稱後，認為沒有證實該項指稱的確實證據，但不能完全排除認可供應商之間合謀串通的可能。至於規定投標者必須就物料供應達成“投標前協議”，路政署已檢討是否需要投標者與供應商訂定有約束力的承諾，並決定日後的定期合約免除這類承諾。這會有助消除出現供應商要投標</p>	<p data-bbox="1114 1346 1182 1384">建造</p>

個案內容	行業
<p>者就瀝青物料供應達成投標前協議的機會。不過，路政署向中標者批出合約後，仍會要求有關方面提交分包商的保證書。</p> <p>基於以上評審結果，競諮會認為投訴不成立。</p>	
<p><b>某超級市場涉嫌作出反競爭行為</b></p> <p>二零零六年八月，一名供應商投訴某超級市場(超市)作出反競爭行為。供應商指稱：</p> <p>(a) 該超市單方面提高該供應商產品的零售價，超過協定的水平；以及</p> <p>(b) 該供應商的產品只在該超市陳列了數月，該超市便把產品從貨架移走，並擺放本身品牌的同類產品，但該超市之前表示，供應商所付費用為一年費用。</p> <p>競諮會把個案轉介當時的工商及科技局(該局在二零零七年七月一日重組後成為商務及經濟發展局)，該局其後委託消費者委員會(消委會)調查該宗投訴。消委會參考過往有關超級市場的研究、相關外國經驗，以及政府的《競爭政策綱領》所載指引，審查該宗投訴。不過，由於供應商提供的資料有限，消委會難以對投訴進行徹底調查。再者，若不披露投訴人的身分，消委會便不能會見該超市，以評定所作行為的因由。結果，消委會無法接觸該超市，核實投訴人的指稱。消委會並無發現證據證明該超市對投訴人造成阻礙，防止投訴人向其他零售商供應商品，或有關行為具有嚴重削弱競爭的目的。因此，消委會不能斷定該超市的行為構成反競爭行為，令進入市場或在市場內競逐的機會受到限制，以致損害經濟效益。</p>	零售
<p><b>投訴兩名婚紗及結婚用品展主辦商</b></p> <p>二零零六年二月，一家在本港註冊的台灣婚紗攝影公司向競諮會秘書處投訴，指稱在香港會議展覽中心(會展中心)二零零五年及二零零六年年初舉行的婚紗及結婚用品展(婚紗展)中，兩名主辦商因受到其他婚紗攝影公司施壓，拒絕投訴人參展。投訴人並指主辦商限制參展公司推銷台灣及內地的婚紗攝影服務。</p> <p>當時的工商及科技局就投訴展開調查，並未發現任</p>	專業服務(展覽)



個案內容	行業
<p>何確實的證據證明兩名婚紗展主辦商的做法構成反競爭行為，令進軍新婚服務市場及在市場競逐的機會受到限制。該局亦得悉，投訴人在二零零六年年底開始在婚紗展參展。</p> <p>然而，工商及科技局認為，兩名婚紗展主辦商甄選參展商的準則缺乏透明度，要求他們留意《競爭政策綱領》。</p>	

## 選定司法管轄區競爭法訂明的最高罰款額

## I. 以業務實體全球營業額為基準

司法管轄區	最高罰款額佔營業額的百分比
中國	上一個營業年度營業額的 10%
歐洲聯盟	
法國	
德國	
意大利	
英國*	

## II. 以業務實體本地營業額為基準

司法管轄區	最高罰款額佔營業額的百分比
澳洲*	1,000 萬澳元，或違法行為所得利益價值的三倍，或集團全年營業額的 10%(不包括集團內部轉撥或與澳洲無關的業務)，三者以款額較高者為準。
新加坡	業務實體涉及違法行為期間在新加坡每年營業額的 10%，以 3 年為限。
南韓*	對濫用支配優勢而言，《總統法令》所定營業額的 3%。如無營業額，又或難以根據《總統法令》計算營業額，則可施加不多於 10 億韓圓的補償罰款。

## 註釋:

- (\*) 在這些競爭規管制度下，董事和公司人員如作出同業聯盟行為，可被判刑事懲處。

### III. 其他安排

司法管轄區	內容簡介
加拿大	業務實體一經裁定干犯操縱價格等罪行，可處監禁不超過 14 年或罰款不超過 2,500 萬加元，或兩者兼處。
日本	從事違法行為以致不合理地限制貿易者可被判的刑事懲處，包括：就法團而言，最高可處罰款 5 億日元；就個人而言，最高可處監禁 5 年及罰款 500 萬日元，或兩者兼處。
美國	<p>有關同業聯盟的罪行，對法團及個人而言的最高罰款分別為 1 億美元及 100 萬美元。法院亦有酌情權判處最高相等於合謀者從違法行為所得利益價值的兩倍，或受害人所蒙受損失的兩倍的罰款，兩者以款額較高者為準。</p> <p>同時，個人最高可處監禁不超過 10 年。</p>