

《競爭條例草案》委員會

因應2010年11月9日會議席上所作討論
而須採取的跟進行動一覽表

在2010年11月9日會議席上，委員要求政府當局就下列關注事項／要求作出書面答覆：

- (a) 提供詮釋和實施行為守則的規管指引擬稿。日後成立的競爭事務委員會(下稱"競委會")須按法例要求在徵詢其認為適當人士的意見後，發出詮釋和實施行為守則的規管指引；在此之前，政府當局將會先制訂詮釋和實施行為守則的指引擬稿，供競委會參考。
- (b) 至於政府當局建議向涉及違反競爭守則的業務實體判處罰款，上限定於業務實體在違反行為發生的年度中所得全球營業額的10%，
 - (i) 考慮參照新加坡所採用的方式，把罰款的計算範圍只限於本地營業額，而非全球營業額；
 - (ii) 考慮把罰款的計算範圍只限於與違反行為有關的商業活動，而非業務實體從事的所有類別的商業活動；
 - (iii) 澄清當局計算罰款時是否只計算有關附屬公司的營業額，或把有關附屬公司的營業額連同母公司的營業額一併計算在內；及
 - (iv) 提供實施擬議罰款的外國案例；
- (c) 鑒於英國及歐洲聯盟的法例闡明"消費者可公平分享因而所得利益"，另外在政府於2008年5月發表題為"競爭法詳細建議"的公眾諮詢文件中亦載明，"法例的目的應是通過推動可持續競爭，提升經濟效益，從而惠及消費者"，考慮明確訂明條例草案的其中一個目的是保障消費者權益；
- (d) 為釋除中小企對濫用市場權勢的疑慮，

- (i) 在考慮業務實體是否具有相當程度的市場權勢時，把將會納入考慮之列的有關事宜在條例草案中述明；及
- (ii) 考慮修訂條例草案第21(1)條的中文文本，由原來的"在市場中具有相當程度的市場權勢的業務實體"修訂為"具有足以影響市場的權勢的業務實體"；
- (e) 提供資料，說明在競爭政策諮詢委員會自1997年成立以來曾接獲的投訴個案總數中，有多少宗是針對中小企的投訴個案；
- (f) 就選定司法管轄區的競爭政策中有關中小企的事宜(詳情見附件)表達意見，並考慮在條例草案中列明與"低額"模式有關的條文(政府於2008年5月發出的公眾諮詢文件中所載的建議43)；及
- (g) 提供從事商業活動涉及不只一個產品／服務市場的香港跨國公司數目。

立法會秘書處

議會事務部1

2010年11月16日

《競爭條例草案》委員會

選定司法管轄區的競爭政策中有關中小企的事宜

歐洲聯盟

2.1.20 對於作出反競爭行為的中小企，歐委會並未提供任何豁免。事實上，歐委會認為中小企極少能對歐洲市場造成顯著影響，因為中小企規模細小。然而，歐委會採納《歐共體條約》第 81 條所規定的《次要協議的通知》(*Notice on Agreements of Minor Importance*)，藉界定公司所訂協議不為《歐共體條約》所禁止的情況，既可減低規模較小公司的合規責任承擔，亦不會顯著遏制競爭。同時，歐委會亦可避免審核從競爭政策角度毋須關注的案件，從而可集中處理更棘手的協議。

2.1.21 《通知》的本義，在於讓歐委會運用市場佔有率門檻量化不構成顯著遏制競爭的協議、行業協會決定及一致行動。在須豁免不影響競爭但並非《集體豁免規例》所涵蓋的協議時，上述辦法應屬可用。

2.1.22 雖然主要豁免準則是市場佔有率門檻，但仍必須查證是否符合其他條件：

- (a) 競爭者之間所訂立協議的綜合市場佔有率門檻為 10%，而非競爭者之間則為 15%。由於競爭者之間訂立的協議易於存在反競爭效應，故適用於有關協議的市場佔有率門檻，低於非競爭者之間所訂立的協議；
- (b) 具有累積反競爭效應的協議，綜合市場佔有率門檻為 5%。若商號經營業務的行業已存在類似協議網絡，有相當大風險因累積效應而遏制競爭；及
- (c) 對於中小企訂立的協議，並無設立任何門檻。

2.1.23 對於競爭者之間訂立、旨在局限生產或銷售、操縱售價及限制向顧客供應產品的協議，以及非競爭者之間訂立與產

品售價¹²²、限制地域或顧客及限於某選定經銷系統進行銷售的協議，有關豁免並不適用。

2.1.24 就歐盟涉及指控中小企的反競爭行為的關注而言，研究部向競爭總局、歐洲競爭網絡及經合組織進行查詢。經合組織回覆時表示，小型企業往往支持競爭法，因為它們可以獲得進入市場的機會，而市場參與者亦可獲公平對待。歐盟極少有這類關注事項的報道。¹²³

英國

3.1.24 在現有的法律架構下，施行競爭法例時，並未為中小型企業(下稱"中小企")訂定明確豁免。無論如何，在《1998年競爭法》第39及40條下，政府於2000年制定《1998年競爭法(小協議及次要行為)規例》(*Competition Act 1998 (Small Agreements and Conduct of Minor Significance) Regulations*)，藉以避免《法案》倡議的禁止條文制度對小企業造成過重的負擔。對於違反第I章限制貿易行為禁止條文的小協議(操縱價格協議除外)，及違反第II章濫用支配地位禁止條文的次要行為的經濟罰則，《規例》僅提供有限度豁免。⁷⁸

3.1.25 "小協議"一詞，指每年合併營業額不超逾2,000萬英鎊(2.44億港元)的企業所訂立的協議，不包括操縱價格協議。倘若有關企業的每年營業額不超逾5,000萬英鎊(6.10億港元)，有關行為將被視為次要。

3.1.26 研究部已就中小企是否關注被指控反競爭行為而向公平貿易辦事處及競爭委員會作出查詢。公平貿易辦事處回覆時表示，就公平貿易辦事處而言，中小企的處理只屬次要問題，因為該辦事處優次處理工作，並傾向針對涉及大型公司的違規而採取行動。此外，該辦事處已籌辦教育項目，藉以協助小型企業避免作出反競爭行為。

3.1.27 競爭委員會申明，在調查展開時，所有有關各方均獲

¹²² 然而，價格上限或建議價格一般均獲批准。

¹²³ 截至本研究報告發表之日，競爭總局及歐洲競爭網絡均尚未回覆。

⁷⁸ 此項豁免不適用於《歐共體條約》第81條或82條的違反事宜，因而若小型企業經營對成員國之間貿易產生影響的活動，可能會受到懲處，即使屬於小協議或次要行為亦然。

邀向該委員會提交證據及作出陳詞。每次研訊均設有專設網頁，載列競爭委員會刊發的陳詞及文件，供有關人士及公眾查閱。在調查階段結束後，競爭委員會會發表臨時結果報告，臚列該委員會對必須作答的法律問題所建議的決定，有關理據及明瞭有關研訊所需的核心背景資料。在競爭委員會發表最後報告前，研訊所涉各方及其他相關團體有機會對有關文件作出回應及表達關注。

3.1.28 就競爭委員會涉及中小企的研訊而言，中小企可參與其自身業務有關的研訊。例如，在2006年，中小企踴躍參與雜貨市場調查⁷⁹。根據以往經驗，中小企可能會對特定市場的競爭情況表達關注，而指控中小企作出反競爭行為的案件數字極低。

3.1.29 研究部曾向英國兩個著名商界組織 — 英國工業聯會⁸⁰及小型企業聯會⁸¹ — 查詢該兩聯會對競爭的看法。⁸² 英國工業聯會回覆表示，該聯會一向支持英國設立有效的競爭制度，並歡迎《1998年競爭法》及《2002年企業法》所引進的改革。中小企與消費者均有可能成為反競爭行為的受害者，因而兩者獲競爭法的保護實屬相當重要。事實上，指控中小企違反競爭法的案件十分罕見。政府基本上集中應付同業聯盟，它們一向被視會為造成較大經濟損害，而英國工業聯會支持有關執法政策。

美國

4.1.23 聯邦機構並未為中小型企業(下稱"中小企")提供任何反壟斷法的豁免，理由在於自由市場競爭是美國經濟的基石，而反壟斷法則為保護自由市場競爭的屏障。雖然美國並未為中小企提供任何法律上的豁免，但聯邦機構一般會把所涉及企業

⁷⁹ 在有關事故中，規模較小的零售商關注規模較大零售商所擁有購買力在競爭中造成的影響。

⁸⁰ 該聯會代表約240 000家企業，僱用員工總人數約佔私營部門勞動人口的三分之一。

⁸¹ 該聯會擁有215 000名會員，是英國最大壓力團體，宗旨為促進及保障自僱人士及小商號東主的權益。

⁸² 截至本報告發表之日，小型企業聯會尚未有任何回應。

的市場佔有率設定為30%¹²³，作為確定經濟上次要行為的門檻，因而不可能屬於反競爭行為。有關門檻不適用於涉及操縱價格、串通投標及限制產量等協議。有關做法旨在方便遵行反壟斷法，同時亦可為中小企提供一些濟助。

4.1.24 公平貿易委員會申明，中小企並非執法重點。相反，該委員會集中處理可削弱競爭的操縱價格活動及大型合併活動。此外，為了協助中小企明瞭如何遵行反壟斷法，公平貿易委員會與司法部轄下的反壟斷部門合作，向中小企提供易於明白的指引文件，如《競爭局手冊》、《競爭者合作指引》及《橫向合併指引》等，均可在公平貿易委員會網站查閱。除此之外，公平貿易委員會與商會、行業協會及企業東主合辦外展計劃，包括一系列為期一天的認識競爭法的工作坊。

4.1.25 鑒於在公眾領域未能找到有關中小企無意中違反競爭法的資料，研究部遂向美國商會¹²⁴及美國小型企業協會¹²⁵查詢，以瞭解他們對有關議題的意見。¹²⁶

新加坡

5.2.5 新加坡是一個小型開放式經濟體系，2008年約有150 000家中小型企業(下稱"中小企")¹⁶¹機構，佔國內生產總值40%以上，僱用過半勞動人口。然而，在現行競爭法之下，新加坡的中小企並無任何具體豁免。

5.2.6 新加坡競爭委員局認為，中小企的特色在於其經營規模相對較小。在大部分的情況下，任何擬達成協議的中小企締約方所擁有的合計市場佔有率，將不會對市場競爭構成明顯的不良影響。基於同一論據，中小企不大可能擁有市場的支配地位。無論如何，該委員局保留權利，可以在必要時對中小企涉

¹²³ 有關門檻或因應行業而異。

¹²⁴ 美國商會是全球最大的商業聯會，代表超過300萬各行各業不同規模的企業，以及州及地方商會和行業協會。美國商會的會員，超過96%為僱員人數100人或以下的小型企業。

¹²⁵ 該協會於1937年創立，是全國性非牟利會員組織，代表小型企業、公司及企業家。

¹²⁶ 截至本報告發表時，該兩個機構尚未就有關查詢作出回應。

¹⁶¹ 新加坡的中小企可分為兩類：(a)固定資產投資少於1,500萬新加坡元(8,010萬港元)的製造業中小企，及(b)僱員人數少於200人的服務行業中小企。

嫌的反競爭行為進行調查。

5.2.7 就反競爭協議而言，該委員局採用以下量度經濟重要性有限的市場佔有率門檻，藉以決定協議是否可能對競爭產生任何不良影響：

- (a) 協議由互相競爭的企業訂立，協議各方的總計市場佔有率不超逾20%；
- (b) 協議由非競爭的企業訂立，協議各方的總計市場佔有率不超逾25%；及
- (c) 各方均為中小企的協議。

5.2.8 新加坡競爭委員局指出，有關市場佔有率門檻只作參考。即使涉及的企業的合計市場佔有率低於上述門檻，亦可能會對競爭產生不良影響。同樣，市場佔有率高於上述門檻的企業所訂立的協議，不一定會對競爭產生明顯影響。其關鍵並不在於佔有率的數值，而在於行使市場力量時會否扭曲競爭。

5.2.9 對於含有最核心限制的協議，上述方法並不適用。有關最核心限制包括操縱價格、串通投標、分配市場及產量限制，均對競爭產生可觀的不良影響，即使各方的市場佔有率低於有關門檻，又或協議各方均為中小企亦然。

(資料來源：節錄自題為"選定司法管轄區的競爭政策"並於2010年6月25日發出的文件(立法會RP02/09-10號文件))