

立法會資訊科技及 廣播事務委員會

電訊管理局局長指引：
香港電訊市場內的收購合併

二零零四年四月十九日

《2003年電訊（修訂）條例》

- 合併收購是可提高效率的正常商業活動，但亦可能減少競爭，損害消費者及其他業界人士的利益

《2003年電訊（修訂）條例》（續）

- 《2003年電訊（修訂）條例》於二零零三年七月制定：
 - 透過促進公平及有效的競爭保障消費者的利益
 - 藉清晰及具透明度的規管制度協助業界就合併收購作出明智的決定
- ⇒ 有利消費者及業界的條例

《2003年電訊（修訂）條例》（續）

- 多項使業界更清楚了解規管範圍的保障措施
 - 祇會規管可能會大幅減少電訊市場競爭的合併收購
 - 祇會規管傳送者牌照持牌人（例如：固定及流動營辦商）

《2003年電訊（修訂）條例》（續）

– 其他保障措施

- 祇會在傳送者牌照持牌人有改變而導致個別人士持有超過15%、30%或50%的股份*時才會調查有關合併收購會否大幅減少競爭。至於新營辦商，上限祇進一步限制在30%及50%*
- 納入「公眾利益」測試，平衡大幅減少競爭的負面影響

*或控制傳送者牌照持牌人

《2003年電訊（修訂）條例》（續）

– 其他保障措施（續）

- 電訊管理局局長（電訊局長）的決定只可由相關傳送者牌照持牌人及投資者提出上訴

⇒ 該條例已在保障消費者利益及使業界更清晰透徹的了解之間取得適當平衡

指引

- 經已進行兩輪諮詢
 - 經考慮業界在該條例的草案委員會階段所提出的意見後，首份指引擬稿在二零零三年八月發出，以作諮詢
 - 經考慮業界在首輪諮詢所提出的意見後，第二份指引擬稿在二零零三年十二月發出，以作進一步諮詢

第二輪諮詢的主要議題 (續)

(1) 安全網

- 雖然業界普遍支持安全網機制，但未能就應該採用哪一項指標達成共識

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 考慮的指標

- 傳統Herfindahl - Hirschman指數 (HHI) (美國、英國和歐盟採用)

- 市場上所有營辦商的市場佔有率的二次方的總和。指數越高，代表市場集中程度越高
- 根據該指數，符合以下條件的合併，將獲假定為不會大幅減少競爭，因而無需予以調查：
 1. 合併後HHI低於1,000；或
 2. 合併後HHI低於1,800 及HHI的改變低於100；或
 3. HHI的改變低於50

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 考慮的指標 (續) :

- 經修改的HHI (未為其他地方採用)

- 電訊盈科在第一輪諮詢期間所建議的改動
- 經修改的傳統HHI令更多合併收購無需接受調查。電訊盈科建議，符合以下條件的合併收購將無需予以調查：
 1. 合併後HHI低於1,800；或
 2. HHI的改變低於550

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 考慮的指標 (續) :
 - 經修改的HHI (續)
 - 有關建議如獲接納，電訊局長將無法就下列合併活動是否屬於反競爭性質展開調查：
 - i) 20多種可能出現的合併組合（當中四種除外），包括四家最大營辦商之間的大部分合併
 - ii) 除涉及電訊盈科的合併外，固定線路市場營辦商之間的任何合併

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 考慮的指標 (續) :

- 合併市場佔有率 (CR4) 比例 (澳洲、日本及加拿大
*採用)

- 根據該指標，符合以下條件的合併收購，將獲假定為不會大幅減少競爭，因而無需予以調查：

1. 合併後的實體的市場佔有率低於 15% ；或
2. 合併後的實體的市場佔有率低於 40% ，而在合併後四家最大的營辦商的合併市場佔有率低於 75%

* 加拿大實際上採用比較嚴格的安全網

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 電訊盈科、數碼通、和記環球、香港流動通訊 / Telstra等傳送者牌照持牌人支持使用經修改的HHI
- 國際營辦商AT&T支持使用傳統HHI，反對使用經修改的HHI
- 消費者委員會贊成使用傳統HHI或合併市場佔有率- 偏向使用比較簡單的CR4。反對任何修改
- 電訊用戶小組的一般意見是，政府應堅持第二份指引擬稿經已達到的國際最佳做法

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 政府的回應：

- 設立「安全網」的目的，是希望可以甄別出那些不大可能大幅減少競爭的合併收購
- 如指標上限訂得過於寬鬆，將自動摒除可能會大幅減少競爭的合併收購，而電訊局長並無機會作出初步調查

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 超過「安全網」指標上限的合併收購並不一定屬於反競爭性質，只是讓電訊局長有機會調查有關交易
- 在作出初步調查後，電訊局長可能得出合併收購不會大幅減少競爭的結論
- 關鍵在於電訊局長得出結論前，應該有適當機會進行調查
- 安全網機制只會在擁有權的改變超過該條例的上限的情況下適用

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 除業界未能就此問題達成清晰的共識外，傳送者牌照持牌人建議的經修改HHI並不可取，原因如下：
 - (A) 香港將會偏離國際最佳做法，但業界卻一直促請電訊局長在其他範疇採用國際最佳做法
 - (B) 雖然使用「安全網」指標的國家不少，並包括較大及較小的經濟體系，但相關的「安全網」指標上限大體上卻屬一致，並甚少作出修改

第二輪諮詢的主要議題（續）

- 故此，採用傳送者牌照持牌人所建議的經修改HHI並不可取。消費者委員會的意見書亦表達相同的觀點
- 為解決業界的關注，我們擬同時採用傳統HHI及CR4。因此，合併收購若符合其中一種上限，即屬安全網範圍
- 這種方法的作用是擴大該指引的安全網機制範圍，因而使業界對更多合併收購活動的規管安排有清晰的了解，同時亦可確保香港採用國際認可的標準做法

第二輪諮詢的主要議題 (續)

(2) 舉證的責任和標準

- 傳送者牌照持牌人就各項有關舉證責任和標準的議題進一步提出意見，例如
 - 電訊局長應提出原因，以支持其反對未能成立的聲稱的決定
 - 不應規定聲稱不會大幅減少競爭的合併各方證實其聲稱

第二輪諮詢的主要議題 (續)

- 政府的回應：

- 電訊局長須負起證明大幅減少競爭的舉證責任。聲稱合併不會大幅減少競爭的合併各方須提出佐證。倘若電訊局長反對有關聲稱，他會提出原因
- 我們的建議是合理的。為解決業界的關注，我們將改善文本，使之並無疑點

結論

- 在立法程序及該指引兩輪諮詢期間，我們已在實際可行的範圍內盡量加入業界的意見：
 - 同時採用傳統HHI及CR4為「安全網」指標
 - 對指引的文本作進一步改善
 - 第二份諮詢文件已作出其他改善
 - 「安全網」包括財務交易，令業界更為放心
 - 加入更多有關該指引在香港市場的具體適用例子，以提供指引及使業界有更清楚透徹的了解
 - 刪除保證合併收購日後的公眾利益得到落實的履約保證規定

結論 (續)

- 我們的建議符合國際最佳做法，並在保障消費者和使業界有更清晰透徹的了解之間取得適當平衡

前瞻

- 有需要應消費者委員會及電訊用戶小組的強烈要求，使在二零零三年七月通過的《電訊（修訂）條例》盡快生效
- 我們計劃在本立法年度使該條例生效，為此：
 - (i) 將盡快公布指引的定稿；及
 - (ii) 於二零零四年五月將生效公告提交立法會省覽