

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)44/15-16(01)號文件

檔號：CB4/SS/17/14

研究《〈2015年高等法院規則(修訂)規則〉(生效日期)公告》及 於2015年7月17日刊登憲報的《競爭條例》下的5條附屬法例 小組委員會

背景資料簡介

目的

本文件就《〈2015年高等法院規則(修訂)規則〉(生效日期)公告》(下稱"《高院規則公告》")及於2015年7月17日刊登憲報的《競爭條例》(第619章)下的5條附屬法例提供背景資料，並綜述研究於2015年2月18日刊登憲報的《競爭條例》下的4條附屬法例小組委員會(下稱"小組委員會")、經濟發展事務委員會(下稱"事務委員會")及《競爭條例草案》委員會(下稱"法案委員會")的委員在以往的討論中就此議題提出的主要意見及關注事項。

背景

2. 第619章於2012年6月14日獲立法會通過，並於2012年6月22日刊憲。第619章旨在禁止和阻遏各行各業的業務實體¹採用欺壓手法或作出其他反競爭行為，以致有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的目的或效果。第619章訂定概括條文，禁止三大類反競爭行為(第619章稱之為第一行為守則²、第二行為守則³

¹ 第619章第2(1)條將"業務實體"界定為"任何從事經濟活動的實體(不論其法定地位或獲取資金的方式)，包括從事經濟活動的自然人"。

² 根據第619章第6條所載的第一行為守則，如某協議、決定或經協調做法的目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，第一行為守則禁止任何業務實體訂立或執行該協議、作出或執行該決定或從事該經協調做法。

³ 第619章第21條所載的第二行為守則，禁止在市場中具有相當程度的市場權勢的業務實體，從事目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為。

及合併守則⁴，統稱"競爭守則")，以及為執行該條例訂定相關的組織安排及罰則。

3. 政府當局在第619章制定成為法例後，分階段實施該條例，以便在競爭守則實施前，能夠設立競爭事務委員會(下稱"競委會")及競爭事務審裁處(下稱"審裁處")⁵。有關競委會的設立、職能及權力(包括發出指引(下稱"指引"))⁶的條文於2013年1月18日開始實施，而有關審裁處的設立及組成、司法管轄權及權力，以及常規及程序的條文，則於2013年8月1日開始實施。據政府當局所述，這樣的安排將令公眾人士及商界可在過渡期內熟悉新的法律規定，並對其營商手法作出所需的調整。對於廣播和電訊業界企業的反競爭行為，通訊事務管理局(下稱"通訊局")與競委會共享管轄權，可強制執行第619章。

4. 政府的準備工作之一，包括於2015年2月將4條附屬法例(即《競爭(條文適用範圍)規例》、《競爭(條文不適用範圍)規例》、《競爭(營業額)規例》及《2015年〈競爭條例〉(生效日期)公告》)刊登憲報。《2015年〈競爭條例〉(生效日期)公告》公布第619章的第3、4及5條於2015年4月17日開始實施，讓《競爭(條文適用範圍)規例》及《競爭(條文不適用範圍)規例》得以訂立。

5. 第619章的其他條文尚未實施，當中包括有關以下事宜的條文：(a)第一及第二行為守則；(b)投訴及調查；(c)競委會的強制執行權力；(d)由審裁處進行覆核；(e)於審裁處強制執行；(f)私人訴訟；(g)關於電訊及廣播的共享管轄權；(h)彌償及罪行；及(i)第619章有關多項事宜的附表，包括行為守則的一般豁

⁴ 第619章附表7第3條所載的合併守則，禁止大幅減弱在香港的競爭或可能達致大幅減弱在香港的競爭的效果的合併。此守則只適用於涉及直接或間接持有根據《電訊條例》(第106章)所發出的傳送者牌照的業務實體的合併。

⁵ 審裁處是根據第619章設立的高級紀錄法院，有主要司法管轄權聆訊和裁定下述事宜：競委會所提出的案件；後續私人訴訟；在原訟法庭提出的法律程序中，指稱曾違反行為守則作為免責辯護的案件；以及覆核競委會／通訊事務管理局的若干裁定。

⁶ 根據第619章第35(4)條、第59(3)條及附表7第17(4)條，在發出指引或對該指引的修訂前，競委會須徵詢立法會及競委會認為適當的人的意見。政府當局曾於2014年11月24日及2015年4月27日的事務委員會會議上，向事務委員會簡報指引擬稿及其進一步修訂本的擬備及諮詢工作。議員可參閱有關的文件及會議紀要(立法會CB(4)166/14-15(05)、CB(4)370/14-15、CB(4)822/14-15(03)及CB(4)1153/14-15號文件)，以了解進一步資料。

除、合併、審裁處可就合併及違反競爭守則作出的命令，以及須在諒解備忘錄⁷內訂明的事宜。

附屬法例

6. 6條附屬法例分別於2015年7月17日及10月14日刊登憲報及提交立法會。

《〈競爭事務審裁處規則〉(生效日期)公告》、《〈競爭事務審裁處費用規則〉(生效日期)公告》、《〈競爭事務審裁處訴訟人儲存金規則〉(生效日期)公告》及《高院規則公告》

7. 該4項公告分別指定2015年12月14日為《競爭事務審裁處規則》、《競爭事務審裁處費用規則》、《競爭事務審裁處訴訟人儲存金規則》及《2015年高等法院規則(修訂)規則》開始實施的日期。《競爭事務審裁處規則》就審裁處具備司法管轄權的所有事宜，訂明在審裁處須依循的常規及程序，以及附帶於或關乎該常規或程序的事宜。《競爭事務審裁處費用規則》訂明須就向審裁處提出申請及在審裁處進行的法律程序而繳付相關的費用，以便高等法院與審裁處就類似事宜或項目所收取的費用得以劃一在相同的水平。《競爭事務審裁處訴訟人儲存金規則》就關乎由根據第619章設立的審裁處備存的訴訟人儲存金的管理訂定條文。《2015年高等法院規則(修訂)規則》修訂《高等法院規則》(第4A章)，主要目的是就高等法院原訟法庭根據第619章處理審裁處與原訟法庭之間的移交法律程序的常規及程序訂定條文。

8. 當局把該4項規則提交立法會省覽前，立法會曾成立小組委員會⁸，研究該等規則的擬稿，而委員建議的修訂已於該4條附屬法例刊登憲報時被適當地納入其中。委員可參閱小組委員會於2015年5月20日發出的報告(立法會CB(4)1016/14-15號文件)，以了解進一步資料。

《2015年〈競爭條例〉(生效日期)(第2號)公告》

9. 《2015年〈競爭條例〉(生效日期)(第2號)公告》(下稱

⁷ 根據第619章第161條，競委會及通訊局須擬備及簽署一份諒解備忘錄，以協調它們在第619章下的職能的執行。在簽署諒解備忘錄或對其作出的修訂之前，競委會及通訊局須徵詢立法會的意見。

⁸ 即研究有關競爭事務審裁處擬採納的程序的附屬法例小組委員會。

"《公告》")是商務及經濟發展局局長根據第619章第1(2)條所訂立，訂明第619章中尚未實施的條文將於2015年12月14日生效。

10. 競委會已就第619章規定的指引，完成草擬和諮詢工作，並於2015年7月公布指引的定稿。基於上述進展，政府認為第619章可於2015年12月14日全面實施。

《競爭(費用)規例》

11. 《競爭(費用)規例》是行政長官經諮詢行政會議後根據第619章第164條所訂立，以訂明根據第619章向競委會或通訊局提出某些申請須繳付的費用的款額。

12. 第619章第159條訂明，通訊局可執行競委會在第619章下的職能，但前提是該等職能須關乎符合以下說明的業務實體的行為：屬《電訊條例》(第106章)或《廣播條例》(第562章)所指的持牌人；或所從事的活動是須根據第106章或第562章獲發牌方可進行的人；或獲豁免於第106章的人。此外，第619章第160條訂明競爭事宜可以在競委會與通訊局之間移交。

13. 在決定收費水平時，競委會考慮了香港其他規管機構的收費水平，其他司法管轄區的競爭事務當局收取的費用，以及政府的"用者自付"原則。《競爭(費用)規例》附表所載列的訂明費用綜述如下——

申請的類別	每宗申請的指明收費款額 (港幣)
根據第9(1)條或第24條要求就某協議或行為是否可豁除於第一或第二行為守則的適用範圍之外，或某協議或行為是否可獲豁免不受第一或第二行為守則規限作出決定的申請(以某協議提升整體經濟效率為理由而申請獲豁除於第一行為守則的適用範圍之外者除外) ⁹	5萬元

⁹ 根據第619章第9(1)條、第24(1)條及附表1，並非以某協議提升整體經濟效率為理由而獲豁除於第一及第二行為守則的適用範圍之外，或獲豁免而不受第一及第二行為守則規限者包括符合以下情況的協議或行為：(a)為遵守法律規定；(b)令整體經濟受益的服務；(c)導致合併；(d)影響較次；(e)屬於集體豁免命令所提供的豁免；(f)屬於行政長官會同行政會議因公共政策理由或為避免抵觸國際義務而作出的命令所給予的豁免；或(g)屬於訂明對法定團體或指明人士及從事指明活動的人不適用的情況。

以某協議提升整體經濟效率為理由而根據第9(1)(a)條要求就該協議是否可豁除於第一行為守則的適用範圍之外作出決定的申請	10萬元
根據第15條要求就特定類別的協議發出集體豁免命令的申請	50萬元
要求就某合併或擬作出的合併如完成的話是否可豁除於合併守則或第619章附表7的適用範圍之外作出決定的申請	50萬元

14. 《競爭(費用)規例》就向競委會及通訊局提出的申請訂定不同的收費機制——

- (a) 就向競委會提出的申請而言，在提出申請時須繳付指明款額的費用，競委會可酌情決定將費用的全部或部分調低、免去或退還(《競爭(費用)規例》第3條)；
- (b) 就向通訊局提出的申請而言，通訊局收取的費用款額相等於通訊局就有關申請作出決定所招致的費用及開支，或就處理該申請而招致的費用及開支，但不得超過《競爭(費用)規例》附表中的有關指明款額；《競爭(費用)規例》並無訂明通訊局可酌情決定調低、免去或退還任何費用(《競爭(費用)規例》第5條)；
- (c) 競委會或通訊局如拒絕考慮有關申請，便會退還已繳付的費用，或不會收取費用(《競爭(費用)規例》第3(2)及5(4)條)；及
- (d) 《競爭(費用)規例》第4及6條為由競委會移交予通訊局的申請，或由通訊局移交予競委會的申請，就繳付費用的法律責任訂定條文。

15. 據政府當局表示¹⁰，競委會已於2015年4月就費用建議諮詢持份者，包括各大商會及中小企組織。所收到的其中兩份意

¹⁰ 商務及經濟發展局就《競爭(費用)規例》發出的立法會參考資料摘要(檔號：CITB CR 05/62/43/9)第15段。

見書建議競委會應考慮免費處理申請，另一份則建議減低收費，但全部意見書均支持如需收取費用，競委會應獲賦予酌情權，以調低、免去或退還費用。

議員及公眾人士提出的意見及關注事項

16. 在2010年至2012年間，法案委員會共舉行了38次會議。其間委員察悉，政府當局的原意是在《競爭條例草案》通過後分階段實施，以便有足夠時間成立競委會及審裁處，亦可在競爭守則生效前擬備指引。在2015年4月27日的事務委員會會議上，委員察悉政府當局打算把《公告》提交立法會的時間表。下文各段綜述議員的意見，包括在立法會會議上提出的一項質詢。

法例的遵行及執行

17. 部分委員認為，企業正全力按第619章的規定作出調整，並提醒競委會避免採用高壓手法進行執法工作。競委會表示，競委會會以不同的執法行動，處理輕微及嚴重的反競爭行為，舉例而言，在特定情況下，第619章要求發出告誡通知。

18. 委員詢問，競委會會否建議就第619章所涵蓋的事項作出事先裁定。競委會表示，第619章並無訂明發出事先裁定的正式程序。然而，競委會曾與不少持份者接觸，以解說第619章的適用範圍，加深他們對於按第619章的規定調整其營商手法的理解。競委會預料在第619章全面實施後初期，會繼續與持份者接觸。

19. 一名委員關注到，審裁處對第619章的詮釋未必與指引一致，以致遵從指引的中小企也可能因而被審裁處裁定違反第619章。競委會保證，這個情況很可能永遠不會發生，因為只有競委會才可以就業務實體向審裁處提訊。如出現審裁處不同意指引對第619章的詮釋的情況，競委會會研究有關指引並作出適當的修改。此外，若審裁處裁定被起訴的業務實體勝訴，競委會須承擔有關的訟費，任何業務實體亦可按第619章規定就競委會的決定申請司法覆核。

競委會提供的教育及協助

20. 在2013年10月23日的立法會會議上，一名議員提出質詢，內容包括當局會如何協助商界，尤其是中小型企業(下稱

"中小企")，為第619章的全面實施做好準備。政府當局答覆時表示，競委會會提高公眾對第619章的了解，並會鼓勵商界建立風險管理制度，制訂良好作業方法和內部監控措施，以助遵循第619章的條文。此外，競委會亦會在第619章實施後，因應實施的經驗，再研究如何持續推動商界遵守第619章。

21. 鑑於競委會根據第619章擬備的指引屬技術性質，部分委員對市民大眾及中小企能否完全明白指引內容表示關注，並要求競委會加強對指引的宣傳工作，以及調配更多人力資源接受投訴和回答查詢。由於很多傳統營商慣例可能與合謀定價行為無異，競委會應了解不同行業的準則和慣例，以及加強與各行業的溝通和宣傳，以闡明哪些"慣例"應被取締。

22. 競委會表示，競委會已透過商會向各中小企派發載有簡單"可做事項"和"不可做事項"的小冊子及文件，作為指引的補充資料。競委會亦曾與中小企及其業界組織／商會接觸，向他們介紹如何使用有關指引。競委會日後會集中向中小企進行宣傳活動，並發出簡單易明的小冊子，告訴他們第619章所包含的權利與責任。

23. 政府當局在小組委員會其中一次會議的討論中表示，政府當局在制訂《競爭(營業額)規例》時曾與競委會溝通。競委會有意公布參考指引等文件以助執行第619章，其中包括如何評估營業額的指引文件，並以事例說明如何從業務實體常見的審計帳目表中估算營業額。

檢討第619章

24. 法案委員會委員強調有需要在第619章訂立後3至5年進行檢討。部分委員認為，檢討競爭法時應涵蓋(但不限於)下述各項：區別處理嚴重反競爭行為和非嚴重反競爭行為的安排；罰款上限；低額模式安排；私人訴訟權利；及涉及合併方面的規管。政府當局承諾，在競爭法制定成為法例數年後，就有關運作經驗及成效進行檢討。政府當局認為，進行檢討的具體時間應待法例生效後，香港擁有自己的組織架構及第619章下的案例時，方能確定。

《競爭(費用)規例》

25. 根據相關的立法會參考資料摘要(檔號：CITB CR 05/62/43/9)第15段，競委會於2015年4月藉邀請各大商會和中小企組織發表意見，諮詢了持份者對《競爭(費用)規例》

的意見。競委會隨後收到4份意見書，其中兩份建議競委會應考慮免費處理申請，而另一份則希望減低收費，但全部均支持如需收取費用，競委會應獲賦予酌情權，以調低、免去或退還費用。競委會又在2015年4月27日的事務委員會會議上，就有關建議諮詢了事務委員會，其間委員沒有提出任何異議。

最新情況

26. 在2015年10月9日的內務委員會會議上，議員同意應成立小組委員會，詳細審議《高院規則公告》，以及於2015年7月17日刊登憲報的第619章下的5條附屬法例。

相關文件

27. 立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)所載的相關文件載列於**附錄**。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年11月5日

附錄

相關文件一覽表

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
經濟發展事務委員會	2014年11月24日	競爭事務委員會文件會議紀要
	2015年4月27日	競爭事務委員會文件會議紀要
《競爭條例草案》委員會	2012年5月23日	報告
研究於2015年2月18日刊登憲報的《競爭條例》下的4條附屬法例小組委員會	2015年4月2日	報告
研究有關競爭事務審裁處擬採納的程序的附屬法例小組委員會	2015年5月20日	報告
立法會秘書處	2015年8月27日	法律事務部報告
商務及經濟發展局	2015年7月15日	關於《競爭條例》(第619章)《2015年〈競爭條例〉(生效日期)(第2號)公告》的立法會參考資料摘要
	2015年7月15日	關於《競爭條例》(第619章)《競爭(費用)規例》的立法會參考資料摘要