

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(4)124/15-16號文件

檔號：CB4/SS/17/14

2015年10月30日內務委員會會議文件

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報告

目的

本文件旨在匯報研究《〈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條附屬法例小組委員會(下稱"小組委員會")的商議工作。

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。

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。

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。

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。據政府當局表示，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)關乎電訊及廣播的共享管轄權；(h)彌償及罪行；(i)第619章有關多項事宜的附表，包括行為守則的一般豁除、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。

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的意見，並須徵詢競委會認為適當的人的意見。政府當局曾於經濟發展事務委員會2014年11月24日及2015年4月27日的會議上，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。

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。

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，而委員建議的修訂均已於該4條附屬法例刊登憲報時被適當地納入其中。委員可參閱該小組委員會於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"《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。而設立競委會、審裁處和

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。

制定所需附屬法例等其他籌備工作，亦已大致完成。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。

小組委員會

16. 在2015年10月9日的內務委員會會議上，委員同意成立小組委員會詳細研究該6條附屬法例。

17. 小組委員會由梁君彥議員擔任主席，舉行了一次會議。小組委員會的委員名單載於**附錄**。

小組委員會的商議工作

18. 委員察悉，當局已大致完成籌備工作，並會持續進行一般宣傳工作，他們普遍歡迎盡快全面實施第619章。

《競爭(費用)規例》

不同的收費機制

19. 委員察悉，一如上文第14段所載，《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。簡括而言，競委會在收到申請後會收取指明款額的費用，並可酌情決定將費用的全部或部分調低、免去或退還。另一方面，通訊局收取的費用款額相等於該局處理有關申請所招致的費用及開支，而且該局不獲賦予上述酌情權。

20. 針對不同收費機制所引起的關注，政府當局解釋，競委會預先收費可以阻遏瑣屑無聊的申請，並可減低處理申請後難以追回收費的風險(尤其當個案的決定不利於申請人)。若處理申請所涉及的成本低於指明收費款額，競委會願意酌情因應實際成本退還部分已收取的費用。政府當局進一步表示，通訊事務管理局辦公室(下稱"通訊辦")是通訊局的行政部門，亦負責實際收取費用。由於通訊辦按照營運基金模式運作，奉行收回成本的原則，故不賦予通訊局此項酌情權。

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。

21. 有委員詢問競委會依據甚麼準則行使上述酌情權。競委會表示會公布指引，列明有關準則，而將會考慮的相關因素包括：從業務實體的財政狀況及經營範圍等方面考慮，假如費用對某些業務實體構成過重負擔，免去或調低費用是否恰當；申請所帶來的整體公眾利益或得益，舉例而言，若一宗涉及廣泛利益的個案將會成為先例，有關費用或可免去；以及若是商會提出的申請，有關費用由所有會員分擔是否可行等。

指明收費款額的水平

22. 委員察悉上文第13段所載不同類別的申請按每宗個案計算的指明收費款額。部分委員認為收費水平甚高，並要求政府當局調低有關收費，尤其在《規例》實施初期。

23. 政府當局解釋，雖然預期未必可以完全收回處理每宗申請個案的成本，但是指明收費款額將可大致反映個案的複雜程度和處理個案所需的資源。此外，業務實體可自行評估其協議、行為或合併是否符合第619章清楚訂明的競爭守則，而不必提出申請。假如業務實體正被競委會或通訊局調查，競委會或通訊局在決定某些協議、行為或合併是否違反競爭守則前，必定會先行考慮該等協議、行為或合併是否符合豁免或豁免的準則。因此，業務實體未必需要提出申請和支付指明收費款額，也能受惠於豁免及豁免條文。

24. 政府當局進一步表示，業務實體如對第619章提供的豁免或豁免是否及如何可與其協議、行為或合併相關存有疑問，亦可以口頭或書面形式徵詢競委會的一般意見。雖然部分委員察悉競委會會免費提供意見，但他們關注到競委會的意見是否具法律約束力。政府當局強調，業務實體有責任遵守法律，而競委會提供諮詢服務的目的，是透過該會的詳細指引及示例，協助業務實體更加了解有關條文及評估其協議、行為或合併是否符合豁免或豁免的準則。

檢討收費水平

25. 部分委員仍然認為，所須收取的費用水平過高，中小型企業難以負擔，故此要求政府當局在《規例》實際實施一段時間後，就收費水平進行檢討。競委會回應時特別指出，該會非常鼓勵所有擬提出申請的業務實體在提交申請前，先向競委會初步徵詢意見，競委會會就是否真正需要提出申請免費提供意見。這項諮詢服務可讓業務實體(特別是中小型企業)在無須支付

任何申請費用的情況下，更加了解有關的法律要求。政府當局察悉，小組委員會要求當局因應實施經驗檢討收費水平，並在適當時候向立法會作出匯報。

建議

26. 小組委員會經研究後支持該6條附屬法例。

徵詢意見

27. 謹請議員察悉小組委員會的商議工作。

立法會秘書處
議會事務部4
2015年10月29日

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

委員名單

主席 梁君彥議員, GBS, JP

委員 林健鋒議員, GBS, JP
黃定光議員, SBS, JP
何秀蘭議員, JP
郭榮鏗議員
單仲偕議員, SBS, JP
廖長江議員, SBS, JP

(總數：7名議員)

秘書 游德珊女士

法律顧問 曹志遠先生