

立法會

Legislative Council

立法會CB(4)711/16-17(05)號文件

檔號：CB4/PL/EDEV

經濟發展事務委員會 **2017年3月27日舉行的會議**

競爭事務委員會的工作 **背景資料簡介**

目的

本文件旨在提供背景資料，闡述競爭事務委員會("競委會")的工作，並綜述經濟發展事務委員會("事務委員會")委員過往就相關議題表達的主要意見及關注事項。

背景

競爭事務委員會

2. 競委會¹是獨立法定團體，於2013年根據《競爭條例》(第619章)("《條例》")成立。其法定職能為：

- (a) 調查可能違反《條例》所訂競爭守則的行為及執行《條例》的條文；
- (b) 提高公眾對競爭的價值及《條例》如何促進競爭的了解；
- (c) 推動在香港經營業務的業務實體採納適當的內部監控及風險管理制度，以確保該等業務實體遵守《條例》；

¹ 競委會現有15名委員，包括一名主席，全部由香港特別行政區行政長官委任。

- (d) 就在香港境內及境外的競爭事宜，向政府提供意見；
- (e) 就影響香港市場競爭的事宜，進行市場研究；及
- (f) 促進對香港競爭法的法律、經濟及政策方面的研究，以及促進該等方面的技巧發展。

3. 通訊事務管理局("通訊局")與競委會就在電訊及廣播業營運的某些業務實體的反競爭行為，共享管轄權。就此，競委會與通訊局已簽訂諒解備忘錄，以協調雙方履行各自在《條例》下的職能。

4. 根據2017-2018年度開支預算案，政府預留了7,870萬元，作為向競委會提供的資助金。競委會可自行分配獲資助的款項，以履行《條例》所訂明的競委會職能，包括調查和執法工作。

《競爭條例》

5. 《條例》於2012年6月獲立法會通過，並訂於2015年12月14日全面實施。《條例》旨在禁止妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的行為，以及禁止會大幅減弱在香港的競爭的合併。

6份指引

6. 為了幫助企業遵守新競爭守則，競委會與通訊局於2015年7月27日根據《條例》發布了以下6份指引²：

- (a) 《第一行為守則指引》；
- (b) 《第二行為守則指引》；
- (c) 《合併守則指引》；
- (d) 《投訴指引》；
- (e) 《調查指引》；及

² 該等指引為競委會及通訊局將如何詮釋及執行《條例》提供引導。但是，該等指引並非立法的一部分，對競爭事務審裁處如何詮釋《條例》並無約束力。

- (f) 《根據〈競爭條例〉第 9 條及第 24 條(豁免及豁免)申請決定以及第 15 條申請集體豁免命令指引》。

7. 第一行為守則禁止業務實體訂立、從事或執行具有損害香港競爭之目的或效果的協議、經協調做法和業務實體組織的決定。競爭對手之間協定以互相合作來取代互相競爭，便有觸犯第一行為守則的風險。《第一行為守則指引》就各種不同協議及做法提供了詳細的引導，讓企業能夠自行評估其行為及商業關係，避免違反第一行為守則。

8. 根據第二行為守則，具有相當程度市場權勢的企業，不得濫用該權勢以損害競爭。具有相當程度市場權勢的企業所進行的某些行為，可能有將競爭對手排擠出市場的目的或效果，因而限制了消費者的選擇。《第二行為守則指引》就通常涉及第二行為守則的各種營商手法，例如低於成本的定價、搭售、捆綁銷售和拒絕交易等，提供了詳細的分析。該指引亦載有競委會界定相關市場時將採用的準則(亦適用於第一行為守則及合併守則)。

9. 根據《條例》，如某合併具有或相當可能具有大幅減弱在香港的競爭的效果，則該合併會被禁止。合併守則的適用範圍，目前僅限於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。若合併產生的經濟效益超出對競爭造成的損害，合併守則將不適用。企業可向通訊局提出申請，要求該局作出其合併是否獲豁免於合併守則的決定。《合併守則指引》概述了競委會就合併守則所採用的主要概念、評估合併的各種分析工具及各種適用的豁免。

執法政策及寬待政策

10. 《投訴指引》及《調查指引》中提供了引導，說明競委會將如何鼓勵及處理投訴，並概述在調查時所依循的程序及各種保障。競委會於2015年11月發布的《執法政策》，詳列了競委會調查個案及決定執法重點時的主要原則。

11. 根據競委會提供的資料，世界各地的競爭法執法機構用以阻嚇及偵測合謀行為的主要手法當中，其中一種是訂立政策，為首個向執法機構告發合謀行為的涉事企業，提供不受檢控及/或免被施加罰款的豁免。競委會在2015年11月19日發布了《為從事合謀行為之業務實體而設的寬待政策》。該政策概述競委會如何處理寬待申請。

豁免及豁除

12. 《條例》訂明若干豁免及豁除情況。每項豁除均自動適用，毋須競委會事先作出決定。《第一行為守則指引》及《根據〈競爭條例〉第9條及第24條(豁除及豁免)申請決定以及第15條申請集體豁免命令指引》中，已詳述競委會如何詮釋該等豁除。競委會鼓勵業務實體根據《條例》附表一中列明的豁除自行評估其行為，以確定相關的豁除是否適用。

13. 然而，若業務實體希望釐清其行為的合法性，可向競委會申請決定，要求就有關協議或行為是否符合相關競爭守則的豁免/豁除條件而作出決定。此外，競委會可發出集體豁免命令，以豁免某類協議免受第一行為守則規限，此舉可因應某業務實體的申請作出，亦可由競委會主動作出。

過往的討論

14. 競委會按《條例》的規定須制定各項指引，並於發布指引前徵詢立法會及競委會認為適當的人士的意見。競委會先後於2014年5月26日、2014年11月24日及2015年4月27日的會議上，向事務委員會匯報競委會在這方面的準備工作。競委會又於2015年11月23日向事務委員會匯報競委會為全面實施《條例》進行的準備工作。委員提出的主要意見及關注綜述於下文各段。

競委會發布的指引及政策

15. 委員普遍歡迎競委會在擬備該等指引時徵詢持份者的意見。有關指引應有助商界及市民大眾了解競委會將如何實施《條例》，以及有關處理投訴、進行調查及相關程序的行事方式。

16. 事務委員會尤其關注寬待政策將如何應用，以及執法政策將如何實施。委員察悉，寬待政策旨在向合謀成員提供強烈且透明的誘因，使其停止合謀行為及向競委會舉報。為換取合謀成員的合作，競委會將承諾不會對首名向競委會舉報合謀行為、而又符合該政策下所有寬待條件的合謀成員，展開尋求向其施加罰款的法律程序。競委會將盡其最大努力，妥善保護寬待申請人向競委會提供的機密資料。

17. 關於競委會作出執法決定的準則，事務委員會察悉，競委會頒布的《執法政策》已概述競委會在考慮是否進行調查時

所考慮的因素，以及當發生違反《條例》的情況時，競委會將採取的行動，包括可採用的一系列補救措施，以代替把案件提交競爭事務審裁處審理。由於競委會會透過民事訴訟執行《條例》，故此競委會會有若干酌情權，決定把哪些個案提交競爭事務審裁處審理。

18. 部分委員轉達中小型企業對遵行《條例》這項新法例方面的關注，並建議競委會應考慮向業界提供評估工具，用以評估其業務會否違反競爭守則。

19. 委員亦促請競委會加大力度促進企業及市民對《條例》的了解和遵守。委員建議競委會應在其製作的宣傳資料中清楚闡述有關競委會及競爭事務審裁處的資料，並在香港各區設立地區辦事處，以方便公眾作出查詢。

20. 在討論期間，有委員關注到，競委會獲分配的財政撥款是否足以進行調查及處理訴訟事務，以及清付因而產生的訟費。競委會表示會繼續與政府當局討論有關維持其運作的撥款安排。

申請集體豁免命令

21. 部分委員察悉，香港定期班輪協會曾就定期班輪協議(涵蓋船舶共用協議³及自願討論協議⁴)，向競委會申請集體豁免命令。該等委員關注到，倘集體豁免命令不獲批准，可能會損害香港的轉口貿易，因為航運承運商或不願意停泊香港的港口而轉往鄰近地區的港口。

22. 競委會在2016年9月14日就若干定期班輪協議⁵公布建議的集體豁免命令。根據建議的集體豁免命令，競委會建議對船舶共用協議發出集體豁免命令，但對自願討論協議發出集體豁免命令則有保留。競委會亦發表了一份初步意見陳述書，解釋競委會對是次申請所建議的決定。在考慮諮詢期間所收到的申述後，競委會將會對是次申請及是否發出集體豁免命令，作出最終決定。

³ 船舶共用協議(包括班輪聯盟、箱位互換協議、聯合服務協議及聯盟)是船運公司之間就一些經營上的安排而訂立的協議。

⁴ 自願討論協議是船運公司之間在討論與特定航線有關的一些商業事項時所依據的協議。

⁵ 資料來源：競委會於2016年9月14日就"競爭事務委員會就若干定期班輪協議公布建議集體豁免命令"發布的新聞稿。

車用燃油市場競爭情況

23. 部分委員就油公司可能從事的合謀定價活動提出關注，並察悉競委會展開了對本地車用燃油市場的研究。就此，政府當局最近表示⁶，競委會正準備研究報告的最終定稿，並會盡快公布研究結果。

立法會質詢

24. 鍾國斌議員、莫乃光議員、陳克勤議員、梁繼昌議員、易志明議員及周浩鼎議員先後在2013年10月23日、2014年4月9日、2016年1月27日、3月2日及5月4日，以及2017年2月22日的立法會會議上，就《條例》的實施、擴大《條例》規管範圍及香港車用燃油市場競爭情況提出質詢。政府當局的相關書面答覆的超連結載於**附錄**。

最新發展

25. 在2017年3月27日的會議上，競委會將會向事務委員會匯報競委會自《條例》於2015年12月全面實施以來的工作情況。

相關文件

26. 相關文件一覽表載於**附錄**，該等文件已登載於立法會網站(<http://www.legco.gov.hk>)。

立法會秘書處
議會事務部4
2017年3月21日

⁶ 資料來源：周浩鼎議員在2017年2月22日的立法會會議上，就香港車用燃油市場競爭情況提出的書面質詢。

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 5 月 26 日 (第 V 項)	會議紀要 政府當局提交的文件
	2014 年 11 月 24 日 (第 V 項)	會議紀要 競爭事務委員會提交的文件
	2015 年 4 月 27 日 (第 IV 項)	會議紀要 競爭事務委員會提交的文件
	2015 年 11 月 23 日 (第 VII 項)	會議紀要 背景資料簡介 競爭事務委員會發出的資料文件 政府當局提交的文件(跟進文件)
	2016 年 1 月 26 日 (第 IV 項)	會議紀要 2016 年施政報告 — 商務及經濟發展局工商及旅遊科的政策措施
立法會會議	2013 年 10 月 23 日	鍾國斌議員就"《競爭條例》的實施"提出的立法會質詢
	2014 年 4 月 9 日	莫乃光議員就"《競爭條例》的實施"提出的立法會質詢
	2016 年 1 月 27 日	陳克勤議員就"車用燃油及家用石油氣的價格"提出的立法會質詢
	2016 年 3 月 2 日	梁繼昌議員就"擴大《競爭條例》規管範圍"提出的立法會質詢

文件來源	會議日期／ 發出日期	文件
	2016 年 5 月 4 日	<u>易志明議員就"燃油價格"提出的立法會質詢</u>
	2017 年 2 月 22 日	<u>周浩鼎議員就"香港車用燃油市場競爭情況"提出的立法會質詢</u>