

(本文件的英文版為競委會發出的通知的原文。此中文譯本僅供參考，如中、英文兩個版本有任何抵觸或不相符之處，須以英文版本為準。)

根據《競爭條例》附表 2 第 2 條就競爭事務委員會擬接受香港海港聯盟個案 (EC/03AY) 中的承諾所發出的通知

I. 引言及行政摘要

競委會的調查

1. 競爭事務委員會（「**競委會**」）已根據《競爭條例》（第 619 章）（「**《條例》**」）第 39 條進行調查，該調查關於中華人民共和國香港特別行政區（「**香港**」）四個碼頭營運商之間以合約形式進行的聯營安排，亦即「**香港海港聯盟**」（「**聯盟**」）。
2. 聯盟的四個碼頭營運商是香港國際貨櫃碼頭有限公司（「**香港國際貨櫃碼頭**」）、現代貨箱碼頭有限公司（「**現代貨箱碼頭**」）、中遠-國際貨櫃碼頭（香港）有限公司（「**中遠-國際**」）及亞洲貨櫃碼頭有限公司（「**亞洲貨櫃碼頭**」，並與香港國際貨櫃碼頭、現代貨箱碼頭及中遠-國際統稱「**各方**」）。聯盟結合各方各自於香港葵青港（「**葵青**」）的碼頭操作業務。
3. 經調查後，競委會關注各方藉著組成聯盟，可能已訂立及正執行妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的協議，有機會違反《條例》第 6 條下的第一行為守則（「**第一行為守則**」）。
4. 競委會特別評估了聯盟有否在三個主要相關市場以及某些有關市場引起反競爭效果，據競委會調查所得：
 - (a) 在上述三個主要相關市場的其中之一，即門戶港貨物的港口碼頭服務市場，聯盟相當可能引起反競爭效果。在 2018 年，該市場佔各方在葵青的吞吐量約 [20-30]%；¹

¹ 在此通知中，各方申述須予以保密之吞吐量、貨物量及/或市場佔有率的資料，會以方括號內的數字幅度替代。

- (b) 在各方與三號貨櫃碼頭（「三號貨櫃碼頭」）營運商（現為 Goodman DP World Hong Kong Limited（「DP World」），即各方於葵青的唯一競爭對手）因應操作需求而提供互惠服務的有關市場，以及在葵青向航運公司以外其他各方提供各種服務的有關市場，聯盟亦相當可能引起反競爭效果；
 - (c) 在其餘兩個主要相關市場，即駁船轉運貨物及國際轉運貨物的港口碼頭服務市場，聯盟不大可能引起反競爭效果。在 2018 年，這兩個市場共佔各方在葵青的吞吐量約 [70-80]%；以及
 - (d) 在某些市場，聯盟相當可能引起反競爭效果，就著這些市場，競委會不認為《條例》附表 1 第 1 條的經濟效率豁免（「經濟效率豁免」）適用於聯盟。然而，聯盟產生若干經濟效率，尤其可能使駁船轉運及國際轉運港口碼頭服務的顧客受惠。
5. 基於以上各項，競委會所關注的是聯盟讓各方能：(i) 向航運公司增加對門戶港市場的收費，或可能降低該市場的服務水平；(ii) 就提供予航運公司以外其他使用者的門戶港服務，增加相關收費；及 (iii) 拒絕因應三號貨櫃碼頭營運商的操作需求而向其提供互惠服務，或以較遜條件提供相關服務。

各方建議的承諾

6. 各方已根據《條例》第 60 條提出採取或不採取特定行動的承諾（「建議的承諾」），建議的承諾載於本通知的附件 1。
7. 總括而言，各方擬：
- (a) 就提供予航運公司關於門戶港貨物的服務之收費，設定上限至 2019 年 4 月 1 日適用於每名顧客的水平（可作指數化調整）；
 - (b) 為經閘口進出葵青以及港口貨車服務處理時間，提供不低於所保證的服務水平；
 - (c) 就各方供予航運公司以外的其他使用者，關於門戶港貨物服務之收費，設定上限至適用於 2019 年 4 月 1 日的水平（可作指數化調整）；
 - (d) 與 DP World 維持有關按操作需求的互惠安排，相關條件不會遜於 2019 年 4 月 1 日時給予三號貨櫃碼頭營運商的條件（可作指數化調整）；及

- (e) 確保出任聯盟的管治委員會委員的現代貨箱碼頭代表，不會被委任為赤灣港或蛇口港的碼頭營運商董事。
8. 建議的承諾將自生效日期起計，期限最長為 8 年，但有關服務水平之建議的承諾則屬例外，相關承諾將於聯盟持續的期間有效。代表競委會的獨立監察受託人將監察建議的承諾是否得以遵守。
9. 競委會認為，建議的承諾可適當地釋除競委會對可能違反第一行為守則的疑慮，因此競委會擬接受該等承諾。
10. 按《條例》附表 2 第 2 條的要求，競委會現就建議的承諾發出通知，並要求有意發表意見的人士就本通知（包括就著競委會擬接受建議的承諾這方面）作出申述。
11. 本通知餘下部分詳述下列各項：
- (a) 包括關於各方及聯盟的相關事實背景（II 部）；
 - (b) 競委會識別出的競爭疑慮（III 部）；
 - (c) 建議的承諾（IV 部及附件 1）；及
 - (d) 有意發表意見的人士就本通知作出申述的適當方式（V 部）。

II. 相關事實背景

葵青的碼頭營運商

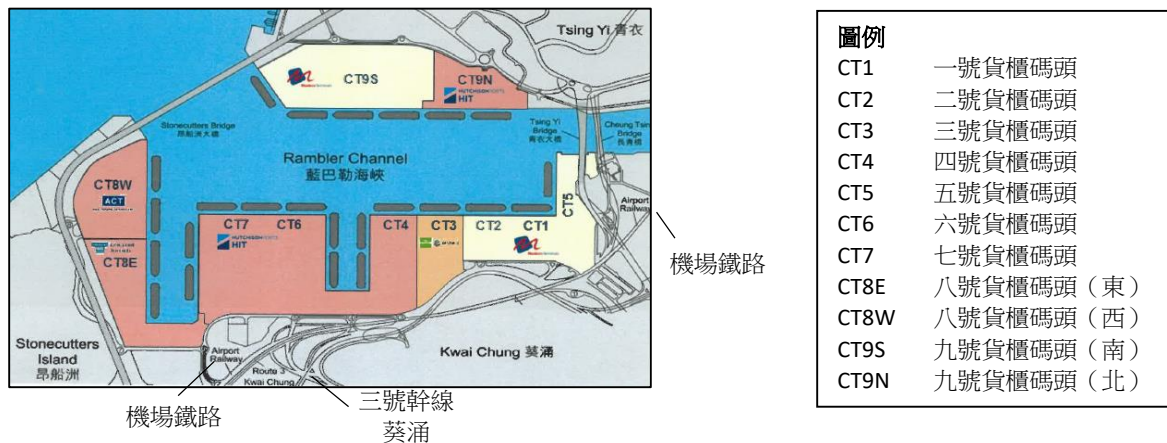
12. 有關各方是葵青五個碼頭營運商的其中四個。
13. 香港國際貨櫃碼頭是和記港口控股信託（「和記港口信託」）的間接全資附屬公司，和記港口信託於新加坡交易所上市。² 中遠-國際及亞洲貨櫃碼頭亦由和記港口信託部分持有（和記港口信託在這兩間公司分別持有 50%及 40%權益），餘下權益則由中遠海運港口有限公司持有。根據香港國際貨櫃碼頭、中遠-國際及亞洲貨櫃碼頭於 2016

² 和記港口信託的最大擁有人是長江和記實業有限公司（「長江和記實業」），該公司於和記港口信託持有 30.07%權益。和記港口集團有限公司（「和記港口」）是另一全球港口碼頭營運商，長江和記實業間接持有該公司 80%權益。和記港口在珠三角某些小型「支線」河流或沿岸港口（與和記港口信託共同）擁有權益、在巴生港的營運商擁有少數權益，以及在韓國釜山及光陽（眾多）碼頭營運商的其中之一擁有控制性權益。由於這些權益總計極少，因此競委會就相關市場進行競爭評估時沒有進一步考慮（參見下文 III 部）。

年 12 月簽訂的共同管理協議，香港國際貨櫃碼頭、中遠-國際及亞洲貨櫃碼頭的營運已由香港國際貨櫃碼頭統籌經營。在珠江三角洲（「珠三角」），和記港口信託亦在鹽田的碼頭營運商持有多數權益。

14. 現代貨箱碼頭由九龍倉集團有限公司間接控制，該公司在現代貨箱碼頭擁有 68% 權益。³ 除了在葵青的泊位，現代貨箱碼頭還在深圳大鵬灣碼頭的營運商擁有 65% 權益，以及在珠三角兩個其他港口的碼頭營運商持有少數權益，即在蛇口港營運商持有 20% 權益及在赤灣港營運商持有 8% 實際權益。
15. DP World 是葵青餘下的營運商，在三號貨櫃碼頭營運一個泊位，不屬聯盟一分子。

圖 1：碼頭營運商在葵青的泊位



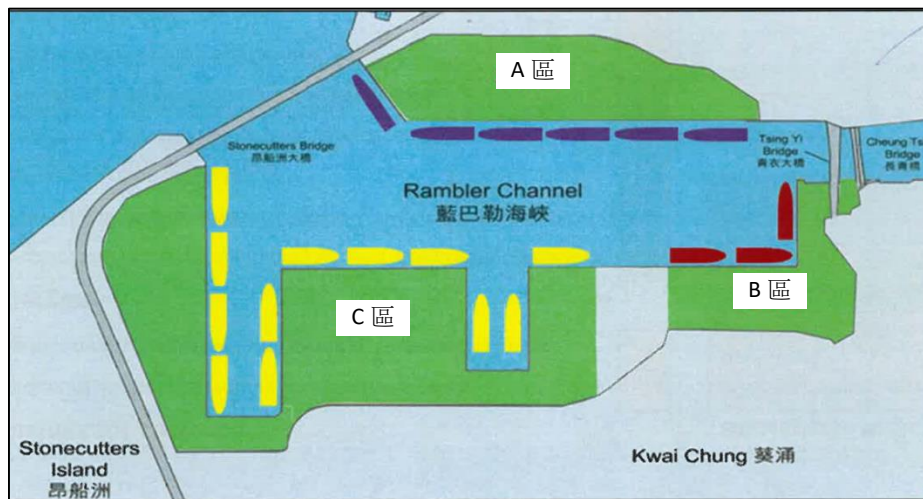
聯盟

16. 在 2019 年 1 月 8 日，各方達成「香港海港聯合操作聯盟協議」（「聯合協議」），藉此成立聯盟。除非聯合協議提早終止，否則會於 2047 年 6 月完結。
17. 根據聯盟的協議，各方會聯合營運及管理他們在葵青的 8 個碼頭共 23 個泊位。各方於珠三角或其他地方的碼頭營運之任何活動或權益，則不屬聯盟範圍之內。
18. 各方結盟後的合作涉及：

³ 招商局港口控股有限公司擁有 27% 權益，捷成集團則在現代貨箱碼頭擁有餘下 5% 的權益。

- (a) 運作上的協調，包括與處理貨物有關的所有服務能力及資源調配，以及聯合規劃及編配泊位。這將各方的碼頭重組為三組「區域泊位」，每組區域專注服務一組航運聯盟及其成員航運公司（參見下文圖 2）；
- (b) 商業上的協調，包括在定價、市場策略、商業條款及顧客編配方面採用共同的方式及程序；及
- (c) 財務上的協調，包括香港國際貨櫃碼頭（包括亞洲貨櫃碼頭及中遠-國際）與現代貨箱碼頭之間根據事先協定的分配比率，分攤各方在葵青聯合營運方面的營運損益（「經調整的息稅折舊攤銷前利潤⁴分攤」）。

圖 2：聯盟後的泊位重整



- 19. 經調整的息稅折舊攤銷前利潤分攤和運作上的協調之某些關鍵要素於 2019 年 4 月 1 日開始應用，而預期合作的餘下要素則分階段實施。
- 20. 各方曾指出此合作容許聯盟達至「碼頭中立」的狀態，意指由於結盟後各方有共同財務誘因，故此各方都不會在意某顧客的船舶於他們旗下哪個碼頭停泊或獲取服務。
- 21. 根據聯合協議，聯盟的目的包括在地區競爭加劇的情況下，提升香港葵青貨櫃碼頭的競爭價值，並以聯合管理及共同營運各方於葵青貨櫃碼頭的運作，充分發揮經濟效率，令顧客以至整個行業受惠。

⁴ 息稅折舊攤銷前利潤 指未扣除利息、稅項、折舊及攤銷前盈利。

III. 競委會識別出的競爭疑慮

22. 本節會按《條例》附表 2 第 2 條(2)(d)解釋建議的承諾謀求處理的情況。

評估框架

23. 聯盟是不同業務實體之間的橫向合作協議，因此受第一行為守則規管。⁵
24. 競委會的《第一行為守則指引》（「《第一行為守則指引》」）認同該等性質的協議（例如聯營生產協議或聯營銷售協議）可帶來各種好處，例如帶來顯著的**成本節約及協同效應及/或規模或範疇經濟**，或提升產品種類或品質。⁶
25. 然而，橫向合作協議可能亦會引起競爭問題，例如當協議各方同意訂定價格或產量或瓜分市場，⁷或該合作是否使協議各方能產生、維持或加強他們的市場權勢。⁸
26. 結盟後，各方會向聯盟貢獻他們各自的服務能力及資產，協調提供予他們的顧客之服務，以及分享聯盟活動的利潤及分擔相關損失。
27. 競委會認為，聯盟可能因而被視為具有與聯營生產協議相同的某些特徵，即程度已達至各方可被認為聯合「生產」及提供某些服務（現時情況是指港口碼頭服務）。此外，聯盟的某些元素亦與合併或「與合併類似」的聯營安排（例如航空業的聯盟）相同，尤其是在各方之間的整合程度以及聯盟對競爭構成的潛在限制效果。
28. 鑑於以上情況，競委會評估了聯盟是否具有第一行為守則所指的妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的效果。⁹在評估某協議是否具有反競爭效果時，競委會不僅會考慮其實際效果，而亦可考慮該協議**相當可能**產生的效果。¹⁰

⁵ 為清楚起見，由於聯盟不構成《條例》附表 7 第 3 條所指的合併，因此其不能憑藉《條例》附表 1 第 4 條「合併豁免」而獲豁免於第一行為守則的適用範圍之外。特別是，聯盟不涉及交換股票或資產，故並不構成「全面運作」的聯營。

⁶ 《第一行為守則指引》第 6.100 段（有關聯合生產協議）及 6.114 段（有關聯合銷售協議）。

⁷ 《第一行為守則指引》第 6.96 至 6.99 段（聯合生產協議）及 6.109 至 6.112 段（聯合銷售協議）。

⁸ 《第一行為守則指引》第 3.20 段。

⁹ 對於該類安排會否，在視乎其相關情況後，被分析為具有妨礙、限制或扭曲競爭的目的，競委會現不作定論。

¹⁰ 有關此方面的資料見《第一行為守則指引》第 3.17 段。

29. 競委會亦已考慮各方聲稱與聯盟有關的經濟效率，而就著那些可能出現反競爭效果的市場，競委會則考慮了相關經濟效率是否符合《條例》的經濟效率豁免之條件。

對效果的評估

相關市場的定義

30. 在評估某協議實際或相當可能產生的損害競爭的效果時，競委會將考慮有關業務實體在相關市場中具有市場權勢的程度。界定相關市場有助於有系統地識別業務實體在市場上運作時所遇到的競爭制約。¹¹
31. 在本個案中，競委會在調查聯盟的效果時，著眼於各方的主要活動，即向航運公司提供貨櫃裝卸貨物的港口碼頭服務（「**相關服務**」），¹² 涉及為船舶裝卸海運貨櫃（該等貨櫃可能經由其他種類的船舶、駁船及貨車抵達葵青）、陸上處理（「貨物起卸」），以及在搬運時把貨櫃暫時儲存於貨櫃堆場。

產品市場的定義

32. 競委會發現三個主要產品市場，各方透過聯盟在這些市場提供相關服務，而聯盟對這些市場產生的效果應予以評估。這三個主要產品市場為：
- (a) **國際轉運市場**，涉及處理以遠洋船舶或近海支線船舶運抵港口，再於港口移往（或稱「轉運」至）另一艘遠洋船舶或近海支線船舶運載並以其他港口為目的地的貨物。
 - (b) **駁船轉運市場**，涉及處理在葵青轉運的貨物，該等貨物以駁船或在河流及沿岸地區航行的躉船船舶與遠洋船舶轉運，並以毗鄰地區為出發地或目的地。
 - (c) **門戶港市場**，涉及處理以貨車運抵葵青並以遠洋船舶運離，或以遠洋船舶運抵葵青並以貨車運離的貨物，該等貨物以毗鄰地區為出發地或目的地。

33. 競委會發覺這些相關服務屬於不同產品市場，原因如下：

¹¹ 《第一行為守則指引》第 3.21 段。有關競委會界定相關市場的進一步詳情，請參考競委會的《第二行為守則指引》。

¹² 相關服務佔 2018 年各方總收入的絕大部分。雖然各方亦有提供其他服務，例如關於散裝貨物及汽車貨物的服務，競委會的調查沒有揭示有需要深入考慮該等服務。

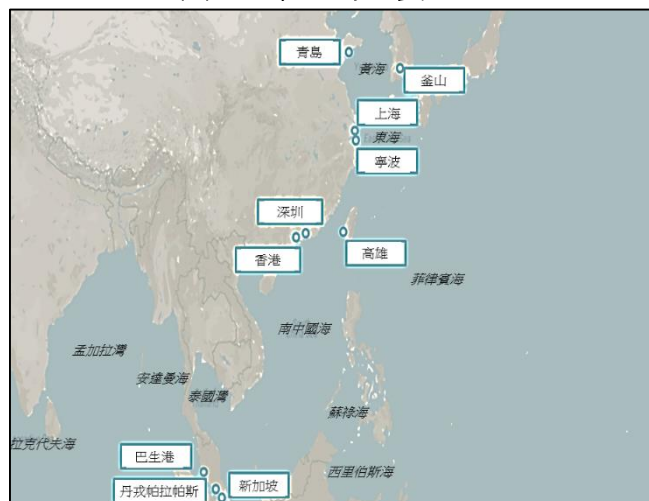
- (a) 定價、營運利潤率及價格相關性反映三個類別的相關服務之競爭條件有別；
- (b) 與門戶港及駁船轉運貨物相關的運輸時間或有重大差別，而這兩類貨物的相關服務之價格差別尤為明顯；以及
- (c) 與駁船轉運及國際轉運貨物的相關服務比較，門戶港貨物的相關服務需要額外運作（例如在閘口控制室的額外運作）。

地域市場的定義

國際轉運市場

- 34. 競委會調查發現此市場的地域範圍廣闊。下文圖 3 展示了東亞主要港口的地圖。在這些港口中，競委會的調查確認，就國際轉運的相關服務而言，與葵青處於同一地域市場的至少包括釜山、深圳、高雄、巴生港、丹戎帕拉帕斯及新加坡。
- 35. 該發現是基於以下因素：(i) 競委會接觸的航運公司之意見指出就國際轉運貨物而言，這些其他港口是葵青的替代選擇；(ii) 第三方行業報告均表達了相似意見；及 (iii) 葵青的吞吐量、價格及利潤率走勢反映來自葵青以外的巨大競爭壓力。
- 36. 競委會沒有定義這個地域市場的確實範圍，原因正如下文概述，在任何合理的定義下，各方的地位均不會引致競爭問題。

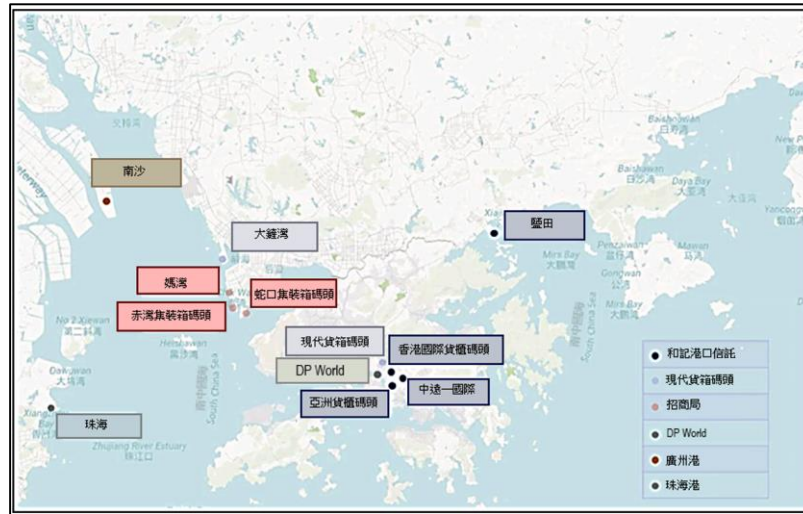
圖 3：東亞的主要港口



駁船轉運市場

37. 競委會的調查發現此市場的地域範圍相對較廣闊。下文圖 4 展示了珠三角主要港口（連同相關擁有權權益）的地圖。在這些港口中，競委會的調查確認，就駁船轉運的相關服務而言，與葵青處於同一地域市場的至少包括南沙、蛇口、赤灣、鹽田及大鵬灣。
38. 該發現是基於以下因素：(i) 競委會接觸的航運公司之意見；(ii) 就駁船轉運而言，珠三角各個港口在功能上是葵青的替代選擇；(iii) 各方的內部文件反映他們視相關港口為競爭源頭；及 (iv) 葵青的吞吐量、價格及利潤率走勢。

圖 4：珠三角各個港口 / 碼頭營運商



門戶港市場

39. 競委會的調查發現此市場的地域範圍狹窄，似乎只局限於葵青。
40. 該發現是基於以下因素：
- (a) 就全部或部分以香港為出發地或目的地的貨物而言，其他港口礙於與香港的地理距離及所需的過境和清關程序，因此相對於葵青來說，這些港口便處於下風；
 - (b) 葵青具備數個特徵，特別能吸引處理有時間敏感性的貨物（例如新鮮水果及冷藏（或稱「冷凍」）貨物）的付貨人，包括基地設在香港以外的付貨人。這些特徵包括葵青的運作效率、對外連繫及適用於特定種類貨物的規例；及

(c) 在葵青的價格及利潤率走勢顯示，各方源自葵青以外的競爭壓力有限。

相關市場內的效果

國際轉運

41. 根據競委會的調查，聯盟在國際轉運市場不大可能引起反競爭效果。此市場佔 2018 年各方在葵青的合計吞吐量約 [30-40]%。

42. 基於 2018 年數據，此市場的市場佔有率分布如下：¹³

港口 / 碼頭營運商	2018 年吞吐量 (百萬個 20 呎標準貨櫃)	市場佔有率
新加坡	31.6	42.9%
釜山	11.4	15.5%
丹戎帕拉帕斯	8.4	11.4%
巴生港	7.6	10.3%
高雄	4.9	6.7%
深圳 (蛇口、鹽田、赤灣及大鏟灣) ¹⁴	3.5	4.8%
DP World	0.1	0.1%
聯盟	6.1	8.3%
總計	73.6	100%

43. 競委會的調查發現：

(a) 各方在結盟後的合計市場佔有率，未達至可在此市場引起疑慮的水平（2018 年的市場佔有率約為 8.3%）；

¹³ 競委會是基於德魯里 (Drewry) 在 2019 年 10 月發表的《2019/20 年度第三季貨櫃預報及年度回顧》報告 (“Container Forecaster & Annual Review 2019/20, Quarter 3, October 2019”) 及釜山港務局數據計算市場佔有率，以及基於公開資料作出估算。

¹⁴ 雖然各方在其中某些港口 (鹽田和大鏟灣) 擁有控制性擁有權權益，但縱使把深圳的吞吐量全數撥計至該等港口，並加至各方在葵青的市場佔有率，各方的合計佔有率仍然不會達至引起問題的水平 (即低於約 13%)。

- (b) 就國際轉運貨物而言，各方的顧客當中，航運公司可以甚至已轉用東亞的替代供應商；
- (c) 有數個相關供應商正進行重大擴充業務計劃；及
- (d) 因此，各方現正（且持續）面對來自聯盟以外的有效競爭制約。

駁船轉運

- 44. 根據競委會的調查，聯盟在駁船轉運市場不大可能引起反競爭效果。此市場佔 2018 年各方在葵青的吞吐量約 [30-40]%。
- 45. 基於 2018 年的數據，此市場的市場佔有率如下：¹⁵

港口 / 碼頭營運商	2018 年吞吐量 (百萬個 20 呎標準貨櫃)	市場佔有率
南沙	10.2	[40-50]%
蛇口	2.4	[10-20]%
赤灣	2.3	[10-20]%
鹽田	2.1	[5-10]%
大鐘灣	0.1	[0-5]%
DP World	0.1	[0-5]%
聯盟	[6-10]	[20-30]%
總計	[20-25]	100%

- 46. 競委會的調查發現：

- (a) 鑑於南沙在市場佔據領導地位，而且正進行多個重大擴充業務項目，加上獲得政府資助以吸引顧客，故此南沙尤其相當可能向各方構成有效的競爭制約；

¹⁵ 競委會基於中國港口協會發表的 2018 年數據（《中國樞紐港集裝箱碼頭多式聯運吞吐量快報》）及各方提供的交易數據計算市場佔有率。

- (b) 由招商局港口控股有限公司以單一港口集團方式營運的蛇口港和赤灣港，亦有提供廣泛的駁船網絡和服務與各方競爭；另外，近期這兩個港口亦有重大投資；
- (c) 就駁船轉運貨物而言，各方的顧客當中，航運公司可以甚至已轉用珠三角的替代供應商；
- (d) 各方在駁船轉運市場的價格及利潤率顯示，各方正面對有效競爭壓力；
- (e) 結合上文幾項因素觀察所得，各方在結盟後的合計市場佔有率，未達至可在此市場引起疑慮的水平（2018 年的市場佔有率約為 [20-30]%）；¹⁶及
- (f) 因此，各方現正（且持續）面對來自聯盟以外的有效競爭制約。

門戶港市場

- 47. 競委會發現聯盟在門戶港市場相當可能引起反競爭效果。在 2018 年，該市場佔各方在葵青的吞吐量約 [20-30]%。
- 48. 競委會的調查發現：
 - (a) 聯盟消除香港國際貨櫃碼頭與現代貨箱碼頭的競爭，而這兩間公司是葵青最大的參與者，亦是最密切的競爭對手；
 - (b) 根據 2018 年的數據，在聯盟的運作下，葵青約 [90-100]% 的門戶港市場吞吐量均來自聯盟；
 - (c) 在聯盟以外，DP World 是葵青唯一的營運商，但其有限的服務能力不足以作為各方的顧客的替代選擇；及
 - (d) 雖然似乎有一小部分使用葵青裝卸門戶港貨物的顧客亦可選擇用珠三角港口的碼頭營運商，但競委會調查顯示，在門戶港市場，這些「邊際顧客」的數目不足夠，各方醞釀加價時，不大可能足以產生牽制能力。

¹⁶ 競委會認為，由於各方的相聯公司在鹽田和大鏹灣的碼頭營運商擁有大部分權益，因此兩者不大可能向各方構成任何競爭制約。若鹽田和大鏹灣的吞吐量全數加至各方在葵青的市場佔有率，各方的合計佔有率則為[30-40]%。然而，競委會發現其他珠三角港口（特別是市場佔有率共計達 [60-70]% 的南沙、赤灣和蛇口）仍然會在此市場向各方構成巨大的競爭制約，以避免帶來反競爭效果。

49. 在該市場，各方未有面對有效的競爭制約，競委會關注聯盟可能會容許各方在有利可圖的情況下對顧客加價及 / 或降低服務水平。

在有關市場的效果

50. 競委會亦發現，聯盟相當可能在以下幾個有關的市場引起反競爭效果。

各方與三號貨櫃碼頭營運商（現為 DP World）因應操作需求而提供的互惠服務

51. 因應操作需求而提供的互惠安排是指碼頭營運商要求另一名碼頭營運商讓自己顧客的船舶停泊於後者的範圍，通常是在前者的泊位處理能力不足的情況下。¹⁷ 這些安排並不保證某營運商可使用另一方的泊位，泊位使用權一般是由另一方視乎當時情況而定。在葵青，DP World 與香港國際貨櫃碼頭、中遠－國際及現代貨箱碼頭已訂立了操作需求互惠安排。
52. 競委會調查所發現的風險，是該聯盟會令各方萌生減少向三號貨櫃碼頭營運商提供上述服務的意欲，尤其船舶需求互惠安排方面的服務。這樣會封鎖三號貨櫃碼頭營運商而令其無法使用重要資源。

就門戶港貨物提供予其他使用者的服務

53. 雖然各方主要向航運公司提供服務，但他們亦提供服務予其他使用者，並且徵收費用（「其他使用者費用」），例如直接向付貨人及貨車司機徵收使用葵青的安全貨物處理區的港口保安費。
54. 因應各方就門戶港貨物結合市場權勢，競委會關注聯盟或會容許各方在有利可圖的情況下，提高在葵青所徵收的其他使用者費用。

經濟效率

55. 競委會的調查發現，聯盟或可讓各方服務的航運公司獲享各方所聲稱的某些經濟效率，例如：

(a) 各方共同規劃泊位，減少跨碼頭的內運車運輸；

¹⁷ 這種安排稱為「船舶」需求互惠安排。另一種是「貨櫃」處理互惠安排，在該情況下，某碼頭營運商會處理另一碼頭營運商顧客的貨櫃，並收取費用（如處理轉運業務貨櫃的情況）。競委會的關注主要在於處理船舶需求互惠安排的情況，但現時與 DP World 訂有的因應操作需求互惠安排的協議亦有涵蓋貨櫃處理互惠安排的情況。

(b) 各方共同使用及規劃貨櫃堆場位置，使堆場內貨櫃的搬運操作更有效率；及

(c) 各方共同規劃泊位及能使用彼此的泊位以免擠塞，縮短船舶等候時間，從而減少燃料的消耗。

56. 然而，如要憑以上經濟效率獲得經濟效率豁免的條件，讓聯盟獲豁免於第一行為守則的適用範圍，則需符合該豁免的四項條件。¹⁸

57. 競委會並不認為聯盟符合經濟效率豁免。例如基於已識別到聯盟在門戶港市場造成反競爭效果的程度，競委會關注各方因聯盟而有機會就有關的貨品或服務的相當部分消除競爭，因此未能符合經濟效率豁免條件四的規定。正如《第一行為守則指引》所述，這項條件確認，保護競爭過程比起特定協議帶來的潛在經濟效率更為重要。¹⁹

58. 雖然聯盟不符合經濟效率豁免的條件，但競委會認同，第 55 段中各方聲稱的經濟效率可令航運公司這類顧客受惠，尤其是在國際轉運及駁船轉運市場。

IV. 建議的承諾

59. 這一節提供建議的承諾（見附件 1）的重點概要，並就《條例》附表 2 第 2 條(2)(b)解釋其希望達到的目的及效果。

相關法律框架

60. 根據《條例》第 60 條，如某人作出：(a) 採取任何行動的承諾，或 (b) 不採取任何行動的承諾，而競委會認為該承諾能適當地釋除該會對可能違反競爭守則的疑慮，競委會可接受該承諾。

¹⁸ 經濟效率豁免適用於符合以下說明的協議：

「(a) 對——

(i) 改善生產或分銷有貢獻；或

(ii) 促進技術或經濟發展有貢獻【條件一】，

並同時容讓消費者公平地分享所帶來的利益【條件二】；

(b) 並不對有關的業務實體施加符合以下說明的限制：該等限制對達致(a)段述明的目的來說，並非不可或缺【條件三】；及

(c) 並不令有關的業務實體有機會就有關的貨品或服務的相當部分消除競爭【條件四】」。

¹⁹ 《第一行為守則指引》附件第 2.18 段。

61. 競委會如接受該承諾，便會終止其調查以及不就該等承諾所涵蓋的事宜在競爭事務審裁處提起法律程序。然而，競委會能在符合《條例》第 61 條所訂定的情況下撤回其對承諾的接受，包括情況已重大改變或作出該承諾的人沒有遵守該承諾。《條例》不要求提出承諾的各方承認違反競爭守則。
62. 就程序而言，《條例》附表 2 要求競委會在接受建議的承諾前就這些承諾進行諮詢，並考慮就建議的承諾所收到的任何申述。如競委會在經諮詢後接受該等承諾，根據《條例》第 64 條，競委會須在其承諾紀錄冊登記相關承諾。
63. 如競委會接受建議的承諾，則不會再就此事繼續對各方進行調查，亦不會在審裁處對各方提起法律程序。

建議的承諾之概述

64. 提出建議的承諾旨在防止聯盟在門戶港市場及有關的市場引起反競爭效果（見上文第 47 至 54 段），同時讓顧客受惠於聯盟所產生的經濟效率（上文第 55 至 58 段）。

門戶港貨物處理費上限（第 7 段）

65. 正如上文所述，由於各方在聯盟下在該市場享有相當大的市場權勢，因此競委會關注各方可能會就葵青的門戶港貨物的相關服務，提高對航運公司的收費。
66. 在建議的承諾中的第 7 段，各方建議在各自與航運公司之間的合約，為門戶港市場的貨物處理費（建議的承諾中稱為“Container Charges for Gate Traffic”（閘口進出貨櫃費））設立上限，而上限定於 2019 年 4 月 1 日這個「參考日期」的水平（並跟循下文的指數化機制）。正如上文所述，2019 年 4 月 1 日是聯盟主要條文實施的日期。
67. 該上限有以下幾方面值得注意：
 - (a) 上限將按每個項目及每個單位的收費訂立。目的是確保各方提供予顧客的每一種門戶港服務（如就大小不一的貨櫃裝運貨物、冷藏貨物及／或危險品貨物提供的服務）收費不會提高。
 - (b) 該上限會按顧客於 2019 年 4 月 1 日時有效的回贈及折扣計劃，反映出顧客將可獲得的回贈或折扣（假設該顧客仍符合有關計劃的條件（如顧客貨物量等））。

- (c) 各方及他們的顧客仍可自由磋商比2019年4月1日時更低的收費水平，或更多的折扣或回贈。與此同時，顧客亦可保留要求付出較高收費（例如從而就門戶港貨物獲得更優越或優先的服務等）的靈活性。

68. 競委會認為，建議的上限能限制各方提高門戶港貨物處理費的能力，同時保留足夠的靈活性，讓航運公司可與各方在2019年4月1日實施的收費水平以外另行磋商，因此能適當地釋除在該市場上的競爭疑慮。

門戶港市場的服務水平（第8段）

69. 競委會認為，理論上，各方除了可透過提高收費而運用他們在門戶港市場的市場權勢，亦可降低服務水平。
70. 在建議的承諾中的第8段，各方建議承諾就門戶港貨物處理達至特定的服務水平，但受限於慣常的不可抗力條款。就此，各方需全年維持進出轄下碼頭之閘口服務每天24小時運作，而每月平均的「外來貨車處理時間」不多於60分鐘²⁰，並公佈這兩項準則的資料。
71. 競委會認為，該建議的承諾能釋除有關門戶港市場服務水平下降的疑慮。「外來貨車處理時間」是全球其中幾個港口用以衡量有關效率的準則。

其他使用者費用的上限（第9、10段）

72. 正如上文所述，競委會關注由於在聯盟下，因各方結合市場權勢，可能會在門戶港市場對航運公司以外的顧客（如付貨人或貨車司機）提高收費或設立新收費（即其他使用者費用）。此情況適用於如其他使用者費用所涵蓋的服務供應商只限於各方、DP World及／或一路通²¹，而這些公司並沒有提供其他免費的選擇。
73. 在建議的承諾中的第9、10段，各方建議如其他使用者費用涵蓋的服務只有各方、DP World及／或一路通提供，而這些公司並沒有提供其他免費選擇時（在建議的承諾中稱為“Gate Traffic-Related Services”（閘口進出相關服務）），則需如下文所述，按指數設立收費上限：

- (a) 將現有並屬於閘口進出相關服務的收費（包括港口保安費）的上限，設定為2019年4月1日時的水平；

²⁰ 即外來貨車進入閘口、完成所有提櫃或交櫃所需的作業至出閘期間所需的時間。

²¹ 一路通是葵青幾個碼頭營運商成立的聯營企業，由和記港口信託及現代貨箱碼頭共同控制，旨在發展港口使用者電子服務。該公司處理港口保安費及各類其他使用者費用。

- (b) 於建議的承諾之生效日期（「生效日期」），如服務已經存在而不屬於閘口進出相關服務，但於生效日期後屬於此類服務，該服務於任何年度的全年收費總值上限為 2,000 萬港元；²²
- (c) 日後的閘口進出相關服務（即於生效日期時尚未存在），於任何年度的全年收費總值上限為 3,000 萬港元；及
- (d) 於任何年度，上文(b)及(c)的兩個上限收費，其總計價值上限為 4,500 萬港元。

74. 競委會認為，建議的承諾能釋除競爭上的疑慮，並且應能防止各方以其他使用者費用來提升其收入，從而補償門戶港貨物處理費的上調限制。例如，上文(b)及(c)的4,500萬港元總收費上限，只佔各方的門戶港貨物處理費收入約 [0-2]%。同時，該承諾應該能讓各方加推閘口進出相關服務，而無須擔心他們無法收回服務成本。

各方與三號貨櫃碼頭營運商（現為 DP World）因應操作需求而提供的互惠服務（第11段）

- 75. 競委會其中一個疑慮是三號貨櫃碼頭營運商因應操作需求所需的服務，就此，各方建議維持他們與三號貨櫃碼頭營運商（現為 DP World）之間的互惠安排，而有關的條款及細則對三號貨櫃碼頭營運商而言須不比2019年4月1日的條款及細則差，除非三號碼頭營運商另有要求或符合指數化的機制。建議的承諾中的第11段訂明了這一點。
- 76. 競委會認為，建議的承諾能確保各方無法就三號貨櫃碼頭營運商因應操作需求所需的服務單方面提高收費，或以其他方式封鎖三號貨櫃碼頭營運商而令其於有需求時無法獲得有關服務。

與赤灣港及蛇口港有共同董事（第12段）

- 77. 在駁船轉運市場的評估方面，競委會認為，雖然現代貨箱碼頭持有赤灣港及蛇口港碼頭營運商的少數權益，稍微削弱了這些港口對聯盟的競爭制約，但這些港口相當可能對聯盟構成有效的競爭制約²³。然而，競委會留意到現代貨箱碼頭亦會委任董事加入這些港口的營運商的董事會，而兩名現任的現代貨箱碼頭委任的董事亦在聯盟內擔任管理職位。

²² 包括一路通就進口貨櫃電子提櫃單(eRO)徵收的費用，現時亦有免費提供紙張提櫃單，但預期此服務日後將被逐步淘汰。

²³ 見上文註 16。

78. 為避免有交換影響競爭的敏感性資料這個疑慮，尤其基於赤灣港及蛇口港在駁船轉運市場中，具有作為聯盟競爭對手的重要性，現代貨箱碼頭建議會確保其就聯盟的管治委員會所委任的代表，不會被委任為赤灣港或蛇口港的營運商的董事（參見建議的承諾中的第12段）。
79. 競委會認為，建議的承諾可釋除聯盟與赤灣港及蛇口港的營運商之間可能出現反競爭的資料互通行為這個競爭疑慮。

指數化（第13段）

80. 各方建議以指數化的機制設定以下收費的上限：門戶港貨物處理費、其他使用者費用及三號貨櫃碼頭營運商因應操作需求所需服務的收費。根據建議的承諾第13段，如由2019年4月1日開始計算，年度甲類消費物價指數（「CPI (A)」）累積上升超過5.5%的門檻，各方便可分別將以上幾個收費上限，分別上調至累積變動的水平。之後可按年度CPI (A)的變動水平提高各個上限。
81. 競委會認為所建議的指數化機制恰當。如不設此機制，有關的上限實際上等同於要求各方降低實質收費。因為經濟體系會出現通脹，相同的收費水平實際上會隨時間降值。5.5%這個門檻確保各方不可在建議的承諾一旦生效後，便試圖提高收費。選用CPI (A)的原因是各方及他們的顧客最常用的是這個指數。

建議的承諾的期限、解除及更改承諾（第14至17段）

82. 就有關的期限，各方建議：
- (a) 就服務水平建議的承諾，有效期為聯盟持續的期間，除非競委會另外同意（第15段）；及
 - (b) 其他建議的承諾（涉及門戶港貨物處理費、其他使用者費用、三號貨櫃碼頭營運商因應操作需求所需的服務及共同董事的事宜）將於生效日期起計8年內，或於聯盟持續的期間有效，以較短者為準（第14段）。
83. 各方亦可於生效日期後5年內，就上文(b)段中的建議的承諾向競委會提出理由，要求檢討建議的承諾，以根據《條例》第62條更改、取代或解除建議的承諾。如競委會並沒有檢討建議的承諾及向各方解釋是否建議更改、取代或解除承諾，建議的承諾將於生效日期起計5年後失效。

84. 各方亦保留要求檢討建議的承諾的一般權利，並承諾他們會協助競委會進行檢討（第16及17段）。
85. 根據競委會的調查，有些證據顯示未來幾年，珠三角其他港口將會擴充業務及改善處理門戶港貨物的效率，換言之在門戶港市場，葵青以外的競爭對手對各方構成的競爭制約可能更大，間接減低了建議的承諾的需要。然而，現時的證據尚未清楚顯示上述發展的速度及程度。因此，競委會認為，建議以8年或聯盟持續的期間（視情況而定）為期限屬適當，視乎發展（如珠三角港口的發展等），如有足夠理由，競委會可透過檢討機制，提早解除建議的承諾。

建議的承諾之匯報、合規及監察（第18至40段）

86. 各方建議以下匯報及監察機制，以確保他們遵守建議的承諾：

- (a) 各方將委任一名獨立並經競委會批准的監察受託人。監察受託人的酬金須由各方負責，但該受託人只會以競委會的利益行事（見第22至27段）。
- (b) 匯報方面，香港國際貨櫃碼頭（代表香港國際貨櫃碼頭、中遠—國際及亞洲貨櫃碼頭）及現代貨箱碼頭須：
 - i. 在委任監察受託人後兩個月內，提交一份初期基線報告予競委會，當中將載有日後用以查核建議的承諾合規情況的各種資料，包括用以評估建議的承諾內文是否有被遵守的建議評核方法；及
 - ii. 每年於各方的財政年度後六個月，向競委會提交一份年度合規報告，詳細說明他們遵守建議的承諾的情況，並提供資料及證據以資證明（第18、20及21段）。
- (c) 監察受託人須向競委會以提交書面報告的方式，核實初期基線報告及年度合規報告，當中包括須確認各方的合規評估的準確性，亦須於其報告中指出任何未有遵守建議的承諾的事宜（第32段）。
- (d) 如監察受託人指出初期基線報告或年度合規報告有不足之處（如所用的方法、資料或證據方面），競委會可要求各方作出修訂後再提交報告，交代有關不足之處（第19段）。

- (e) 此外，監察受託人可隨時向各方提出一些措施，以確保他們遵守建議的承諾，亦可接收顧客對各方遵守建議的承諾所提出的疑慮，及於競委會懷疑各方沒有遵守建議的承諾時，向競委會匯報（第34段）。
- (f) 為便於監察，各方必須向監察受託人提供就執行其監察職能而所需的資料、文件及協助，各方亦須向競委會提供就其查核各方的合規情況而可能所須索取的資料或文件（第37及38段）。
- (g) 最後，各方會將建議的承諾及監察受託人的詳情通知其顧客及三號貨櫃碼頭營運商（第40段）。這能令各方的顧客及三號貨櫃碼頭營運商促請監察受託人注意可能不合規的情況。

87. 競委會認為上述措施恰當，能確保各方遵守建議的承諾期間，受到有效、全面及持續的監察。

其他事宜

88. 建議的承諾不構成各方承認違反競爭守則（見建議的承諾第2段）。

89. 按照《條例》第60條，如競委會接受建議的承諾，便不會再繼續就建議的承諾中所針對的事宜而對聯盟進行調查，亦不會就此在審裁處提起法律程序。

V. 就本通知作出申述

90. 競委會現邀請有意發表意見的人士就本通知中的事宜，包括就競委會擬接受建議的承諾作出申述。競委會將會於考慮所有在下列截止日期前所收到的申述後，決定是否接受建議的承諾。

91. 任何人士如有意提供申述，應最遲於 2020 年 8 月 26 日下午 6 時正以書面方式提供。
逾時提交的申述將不獲考慮。

92. 所有申述應按以下方式提交競委會：

- (a) （建議方式）電郵至 Consultation@compcomm.hk，並請在電郵的主題註明個案編號 EC/03AY；
- (b) 傳真至+852 2522 4997；或

(c) 郵寄：

香港黃竹坑
黃竹坑道 8 號
19 樓 South Island Place
競爭事務委員會
提交申述（個案編號 EC/03AY）

93. 競委會會將收到的所有申述上載於競委會網站。
94. 根據《條例》第 123(2)條，如某人提出部分或所有申述內容須予保密，則應指明有關資料，並列明該人認為該資料屬機密的理由，並提供一份已刪除所有機密資料的非機密發布版本。

2020 年 8 月 12 日

附件 1

建議的承諾 (另行附上)