

(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。)

## 個案 EC/03AY

就競爭事務委員會接受香港海港聯盟個案中的承諾發出的通知

**2020 年 10 月 30 日**

## 目錄

<b>I. 引言及行政摘要</b> .....	<b>4</b>
競委會的調查.....	4
原訂承諾 .....	5
經修訂的承諾.....	6
<b>II. 相關事實背景</b> .....	<b>7</b>
葵青的碼頭營運商.....	7
聯盟 .....	8
<b>III. 競委會識別出的競爭疑慮</b> .....	<b>10</b>
評估框架 .....	10
對效果的評估.....	11
<i>相關市場的定義</i> .....	11
產品市場的定義.....	11
地域市場的定義.....	12
<i>國際轉運市場</i> .....	12
<i>駁船轉運市場</i> .....	13
<i>門戶港市場</i> .....	14
<i>相關市場內的效果</i> .....	14
<i>國際轉運市場</i> .....	14
<i>駁船轉運市場</i> .....	16
<i>門戶港市場</i> .....	17
<i>在有關市場的效果</i> .....	18
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 .....	18
就門戶港貨物提供予其他使用者的服務.....	18
經濟效率 .....	19
各方所聲稱的經濟效率.....	19
經濟效率豁除的評估.....	20
<b>IV. 經修訂的承諾</b> .....	<b>21</b>
相關法律框架.....	21
一般情況.....	21

不遵守承諾.....	21
經修訂的承諾簡介.....	22
敘文.....	22
門戶港貨物處理費上限.....	22
門戶港貨物的服務水平.....	23
其他使用者費用的上限.....	23
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.....	24
與赤灣集裝箱碼頭及 SCT 有共同董事.....	25
指數化.....	25
經修訂的承諾的期限、解除及更改承諾.....	26
經修訂的承諾之匯報、合規及監察.....	26
經修訂的承諾的實施及作用.....	28
<b>V. 就原訂承諾所收到的申述.....</b>	<b>28</b>
就原訂承諾接獲的問題之概要.....	29
門戶港貨物處理費上限.....	29
門戶港貨物的服務水平.....	29
其他使用者費用的上限.....	30
指數化.....	30
關於定價及因應操作需求提供的互惠安排的承諾期限.....	30
關於現代貨箱碼頭在赤灣集裝箱碼頭及 SCT 委任董事方面的承諾期限.....	30
其他各點概要.....	31
對國際轉運市場的關注.....	31
將經濟效率回饋顧客.....	31
財務及商業上的協調.....	32
其他意見.....	32
<b>VI. 競委會對經修訂的承諾的接受 .....</b>	<b>33</b>

## 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. 透過香港海港聯合操作聯盟協議（「**聯合協議**」）而結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，競委會關注各方參與聯合協議，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]%;<sup>1</sup>
  - (b) 聯盟亦相當可能在以下的有關市場引起反競爭效果：
    - i. 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
    - ii. 向航運公司以外其他各方提供關乎門戶港貨物的各種服務之有關市場；

<sup>1</sup> 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。

- (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) 就著聯盟相當可能引起反競爭效果的市場，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。競委會亦關注現代貨箱碼頭在赤灣港的港口營運商赤灣集裝箱碼頭有限公司（「**赤灣集裝箱碼頭**」）以及蛇口港的港口營運商 Mega Shekou Container Terminals Limited（「**SCT**」）因有共同董事，以致他們之間可能會交換影響競爭的敏感資料。

## 原訂承諾

6. 2020 年 6 月 30 日，各方根據《條例》第 60 條提出了一系列承諾，旨在釋除競委會的疑慮（「**原訂承諾**」）<sup>2</sup>，他們從而會：
- (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（「**參考日期**」）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，關於門戶港貨物若干現有服務之收費，設定上限至適用於參考日期的水平；而在承諾生效日期（「**生效日期**」）後才屬於需計算入承諾範圍收費上限的服務，其全年收費總值上限為 4,500 萬港元，兩者可作指數化調整；
- (d) 與 DP World 維持有關按操作需求的互惠安排，相關條件不會遜於參考日期時給予三號貨櫃碼頭營運商的條件（可作指數化調整）；及

---

<sup>2</sup> 原訂承諾及經修訂的承諾（詳情參照如下）由 HPHT Limited（代表香港國際貨櫃碼頭、亞洲貨櫃碼頭及中遠-國際）與現代貨箱碼頭提出。就承諾而言，所指的各方應理解為在此提述的公司。

- (e) 確保出任聯盟的管治委員會委員的現代貨箱碼頭代表，不會被委任為赤灣集裝箱碼頭或 SCT 的董事。
7. 原訂承諾計劃自其生效日期起計，期限最長為 8 年，但有關服務水平的承諾則屬例外，相關承諾計劃於聯盟持續的期間有效。根據原訂承諾，代表競委會的獨立監察受託人將監察該等承諾是否得以遵守。
8. 按《條例》附表 2 第 2 條的要求，競委會於 2020 年 8 月 12 日就原訂承諾發出通知，內容包括其擬接受該等承諾，並要求有意發表意見的人士於 2020 年 8 月 26 日或之前作出申述。<sup>3</sup>
9. 競委會於 2020 年 8 月 26 日的期限前收到 9 份就原訂承諾所作的申述，所有申述均已於其網站發布，並於下文第 V 部概述。

### 經修訂的承諾

10. 競委會在仔細考慮所收到的申述後，與各方議定對原訂承諾作出 5 項修訂，鑑於諮詢當中所提出的疑慮，競委會認為這些修訂屬必要的。經過修改之原訂承諾稱為「**經修訂的承諾**」，各項修訂旨在：
- (a) 釐清門戶港貨物處理費的上限，並不會影響在參考日期過後商定的任何較佳定價安排之有效性；
  - (b) 釐清相關上限亦適用於跨碼頭的內運車運輸（「**跨碼頭的內運車運輸**」）服務收費；
  - (c) 於服務水平方面擴大承諾的範圍，確保在航運公司這類顧客的各份合約中，但凡針對門戶港貨物而訂定，有關於運作生產力水平的合約條文，均不會比參考日期時有效的條文差；
  - (d) 就現代貨箱碼頭在赤灣集裝箱碼頭及 SCT 的共同董事這方面的承諾，延長有效期至聯盟持續的期間；以及
  - (e) 明確地提及在聯合協議下，各方為確保顧客能公平地分享聯盟所預期的經濟效率所採取的計劃及機制。

---

<sup>3</sup> 參見競委會載於其網站的「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」。

11. 競委會認為作出這些修訂後，經修訂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，因此決定根據《條例》第 60 條接受經修訂的承諾。
12. 根據《條例》第 60(6)條及附表 2 第 4 條，競委會須於接受某承諾後，在切實可行範圍內，盡快向作出該承諾的人，發出關於該決定的書面通知，並在承諾紀錄冊中登記該承諾，以及透過互聯網或按競委會認為適當的其他方式，發布該承諾。
13. 因此，競委會發出本通知，以通知各方其接受經修訂的承諾，及解釋其關於接受經修訂的承諾的決定。經修訂的承諾亦於即日在承諾紀錄冊發布，該紀錄冊載於競委會網站，並於日常辦公時間在競委會辦公室可供查閱。
14. 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) 經修訂的承諾（IV 部）；
  - (d) 就原訂承諾所收到的申述（V 部）；及
  - (e) 競委會接受經修訂的承諾（VI 部）。

## II. 相關事實背景

### 葵青的碼頭營運商

15. 有關各方是葵青五個碼頭營運商的其中四個。
16. 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。<sup>4</sup> 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

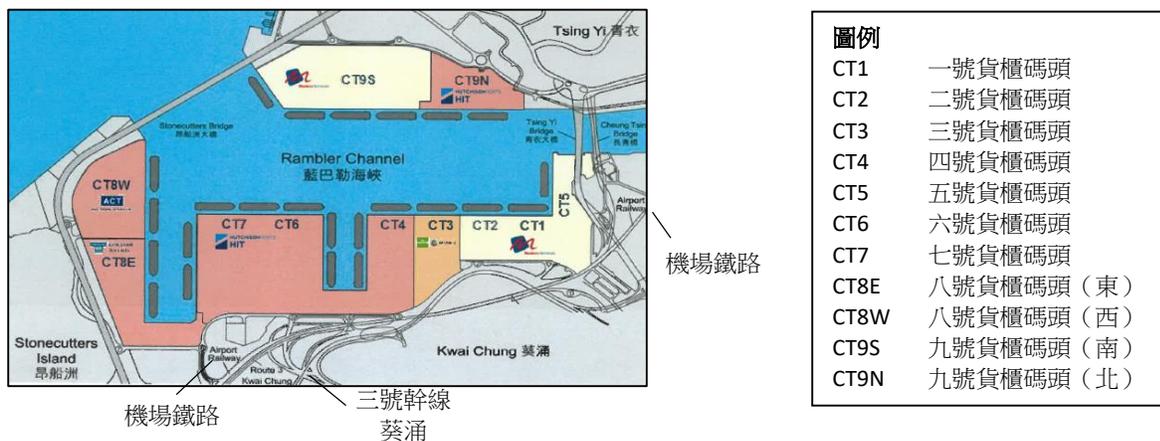
---

<sup>4</sup> 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）。

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 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。

17. 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。<sup>5</sup> 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 SCT 持有 20% 權益及在赤灣集裝箱碼頭持有 8% 實際權益。
18. 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

19. 在 2019 年 1 月 8 日，各方達成聯合協議，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。
20. 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。
21. 各方結盟後的合作涉及：

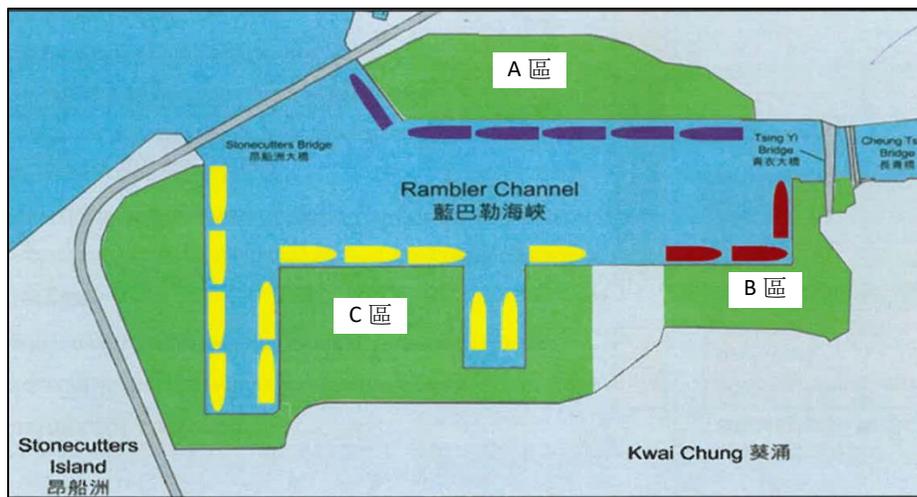
(a) 運作上的協調，包括與處理貨物有關的所有服務能力及資源調配，以及聯合規

<sup>5</sup> 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。

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<sup>6</sup>分攤」）。

圖 2：聯盟後的泊位重整



- 22. 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參考日期開始應用，而預期合作的餘下要素則分階段實施。
- 23. 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。
- 24. 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。

<sup>6</sup> 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

#### 評估框架

25. 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。<sup>7</sup>
26. 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。<sup>8</sup>
27. 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，<sup>9</sup> 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。<sup>10</sup>
28. 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。
29. 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高以及聯盟對競爭構成的潛在限制效果。
30. 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。<sup>11</sup> 在評估某協議是否具有反競爭效果時，競委會會考慮該協議**相當可能產生的效果**，而非實際效果。<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup> 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。

<sup>8</sup> 《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）。

<sup>9</sup> 《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）。

<sup>10</sup> 《第一行為守則指引》第 3.20 段。

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 有關此方面的資料見《第一行為守則指引》第 3.17 段。

31. 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

32. 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。<sup>13</sup>
33. 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**」），<sup>14</sup> 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

34. 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。
35. 競委會發覺這些相關服務屬於不同產品市場，原因如下：

<sup>13</sup> 《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》。

<sup>14</sup> 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

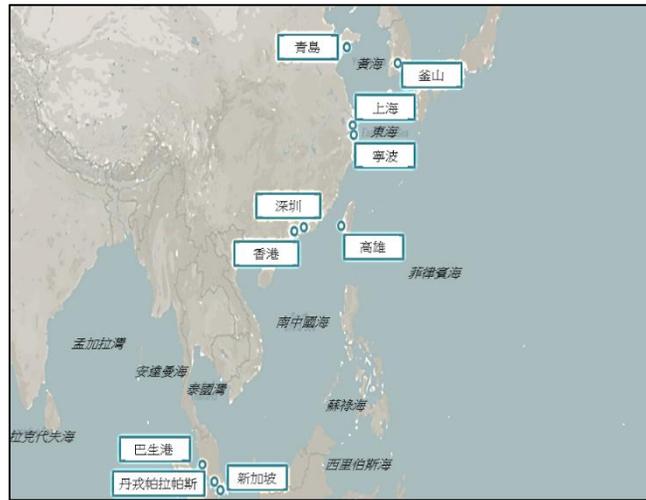
#### 國際轉運市場

- 36. 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。
- 37. 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。
- 38. 競委會在調查期間，考慮了應否按航運公司服務的特定航線進一步細分該市場，尤其是部分航運公司表示在某些航線，國際轉運貨物的港口選擇靈活性較低，例如有申述指出在亞洲至歐洲的航線，釜山與葵青的方向相反，若以釜山取代葵青，則會增加航運成本。
- 39. 雖然競委會承認，並非每個與葵青處於同一市場的港口，均是每條航線的重大競爭替代選擇，但這不會引致競委會採用較狹隘的市場定義，尤其是現有證據沒有提供有力的基礎來按航運公司營運的特定航線（例如亞洲至北歐、亞洲至北美西岸）細分該市場。<sup>15</sup> 各方就國際轉運貨物所收取的價格並非因應該等航線有系統地度身訂定，如果國際轉運貨物的價格相異，大多數情況是根據大類別（例如「亞洲以內」、「跨海洋」或「跨大陸」）而相異，並非對應航運公司實際營運的航線。即使價格因應特定的航線而有所不同，該等航線在不同合約中亦以多種不同方式定義。

<sup>15</sup> 有關該等航線的詳情，可參見 2017 年 8 月 8 月公布的「定期班輪」個案 BE/0004 的理由陳述書第 2.17 至 2.19 段。

40. 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（包括在各方某些合約或航線中，按大類別細分該市場的情況）。

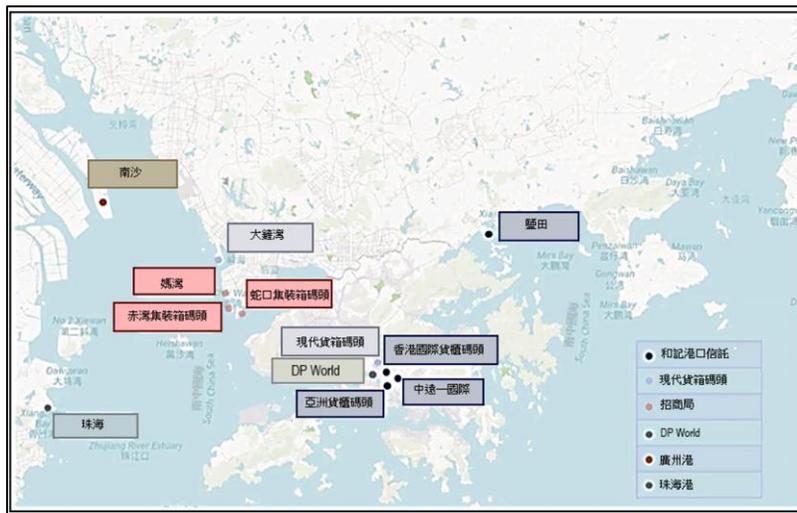
圖3：東亞的主要港口



#### 駁船轉運市場

41. 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、鹽田及大鐘灣。
42. 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

43. 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。
44. 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

#### 國際轉運市場

45. 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]%。

46. 基於 2018 年數據，此市場的市場佔有率分布如下：<sup>16</sup>

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) <sup>17</sup>	3.5	4.8%
DP World	0.1	0.1%
聯盟	6.1	8.3%
<b>總計</b>	<b>73.6</b>	<b>100%</b>

47. 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%）；
- (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。

<sup>16</sup> 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。

<sup>17</sup> 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%）。

48. 即使按照各方在某些合約中，以大類別細分這相關市場，或按航運公司營運的航線細分（參見上文第 38 至 39 段），競委會對各方地位的競爭評估亦不會有重大改變，因為每個潛在的細分市場，仍有多個可替代葵青的港口。在這方面，競委會知悉很多航運公司的營運網絡遍佈全球，而且他們已與區內的替代碼頭營運商訂立了合約。此外，亦有證據顯示過往在面臨加價的情況下，有航運公司棄用葵青處理國際轉運貨物。雖然競委會接納珠三角各港口因受制於中國沿海航運規則，<sup>18</sup> 在國際轉運貨物方面或未能有效替代葵青，但若然該市場如前述般細分，其他港口仍然會形成足夠的競爭。

#### 駁船轉運市場

49. 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]%。
50. 基於 2018 年的數據，此市場的市場佔有率如下：<sup>19</sup>

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%

51. 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

<sup>18</sup> 在這些規則下，外國註冊船舶不可以在某中國內地港口裝載貨櫃並在另一中國內地港口卸下貨櫃。

<sup>19</sup> 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。

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；

- (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]%）；<sup>20</sup>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

- 52. 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]%。
- 53. 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，但在門戶港市場，這些「邊際顧客」的數目不足夠，各方醞釀加

---

<sup>20</sup> 競委會認為，由於各方的相聯公司在鹽田和大鵬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。若鹽田和大鵬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。

價時，不大可能足以產生牽制能力。

54. 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*

55. 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*

56. 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。<sup>21</sup> 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。
57. 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*

58. 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。
59. 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。

---

<sup>21</sup> 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。

## 經濟效率

### 各方所聲稱的經濟效率

60. 各方稱聯盟會帶來以下經濟效率：

- (a) 由於各方共同規劃泊位，亦能使用彼此的泊位以免擠塞，預期將可縮短船舶等待的時間，減少航運公司的船舶燃料消耗；
- (b) 各貨櫃堆場由不同的碼頭營運商控制時，需要在各碼頭營運商之間往返運送貨櫃，同樣地，泊位運用的情況優化後，可減少這類跨碼頭的內運車運輸；<sup>22</sup>
- (c) 拖運及設備操作上的生產力融合；<sup>23</sup>
- (d) 各方的人手調配更有效率；
- (e) 由於實施聯盟後可善用各方共用的堆場範圍，因此可將香港國際貨櫃碼頭（用作額外堆場範圍）的碼頭外貨倉退租；
- (f) 透過結合各方的貨櫃堆場，更善用現有的堆場容量；
- (g) 能統一 HPHT Limited 及現代貨箱碼頭分別操作的電子碼頭操作系統；
- (h) 透過更妥善地分配泊位及運用碼頭，簡化駁船業務；
- (i) 各方共享「閘口控制室」監察及保障貴重貨櫃進出貨櫃堆場，減少閘口控制室的數目；
- (j) 消除各方之間在轉運作業中，出現雙重邊際利潤的情況；及
- (k) 服務質素的整體改善及流程上的革新。<sup>24</sup>

<sup>22</sup> 顧客若主動要求跨碼頭的內運車運輸服務（如要求將貨櫃轉運到在另一名營運商的碼頭停泊的船舶），會被徵收費用，如因碼頭營運商本身在運作上的限制，而需使用跨碼頭的內運車運輸，顧客不會被直接收費，該收費會由該碼頭營運商承擔。

<sup>23</sup> 這裏的拖運是指在港內近距離搬運貨櫃，亦即在船舶之間及貨櫃堆場附近的搬運。設備操作是指操作起重機及拖運所需的其他重型設備。

<sup>24</sup> 各方其後提出了更多各式的項目，指出提高效率後所節省的费用，例如保安、維修保養費。但競委會並沒有因這些項目而對經濟效率豁除的申請重新考慮其立場。

61. 顧客會直接獲享上述的部分經濟效率，例如泊位運用的情況優化後，預期將會減少需由顧客付費之跨碼頭的內運車運輸，並會縮短船舶等候時間，航運公司這類顧客將會自動受惠。各方聲稱的其他經濟效率，可讓各方節省成本（如統一電子碼頭操作系統或共享閘口控制室），但只有當各方將所節省的部分回饋顧客，例如減價，顧客才能受惠。這些經濟效率可被視為「間接獲享的經濟效率」。
62. 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部分（但非所有）經濟效率，包括：
- (a) 因縮短船舶等候時間而減少航運公司的船舶燃料消耗；
  - (b) 減少需向顧客收費的跨碼頭內運車運輸；及
  - (c) 能更善用現有的貨櫃堆場容量。

### 經濟效率豁免的評估

63. 然而，如要憑各方所聲稱的效率獲得經濟效率豁免，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。<sup>25</sup>
64. 競委會並不認為有關的效率符合經濟效率豁免。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。<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> 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]」。

<sup>26</sup> 《第一行為守則指引》附件第 2.18 段。

65. 雖然聯盟不符合經濟效率豁免的條件，但競委會認同，第 62 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. 經修訂的承諾

##### 相關法律框架

##### 一般情況

66. 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。
67. 競委會如接受承諾，便會終止其調查以及不就該承諾所涵蓋的事宜在競爭事務審裁處提起法律程序。
68. 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出現沒有遵守該承諾的情況（見下文第 71 段）。
69. 《條例》不要求提出承諾的各方承認違反競爭守則。
70. 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。

##### 不遵守承諾

71. 如競委會具有所須理據，認為作出承諾者沒有遵守承諾，競委會可：
- (a) 根據《條例》第 61 條，撤回對承諾的接受。其後，競委會可就在其發出撤回對承諾的接受之通知後所發生的違反指控，展開調查，或在審裁處展開法律程序；及
  - (b) 向審裁處申請《條例》第 63 條下的命令。根據有關命令，審裁處可指示作出承諾的人採取或不採取該承諾指明的行動、向特區政府支付款項，或向因該人沒有遵守該承諾而蒙受損失或損害的第三方作出補償。審裁處亦可作出其認為適當的其他命令。

## 經修訂的承諾簡介

### 敘文

72. 經修訂的承諾第 1 至 4 段中的敘文記錄的各種事宜包括：

- (a) 經修訂的承諾之目的，亦即釋除競委會就聯盟所產生的競爭疑慮（第 1 段）；
- (b) 經修訂的承諾不構成各方承認違反競爭守則（第 2 段）；及
- (c) 聯合協議之目的，包括改善各方提供的服務以惠及顧客，此外亦載述各方在聯合協議下，已作出業務計劃及採納機制，確保相應服務的所有使用者均會公平地分享到聯盟所產生的利益（第 3 段）。

### 門戶港貨物處理費上限

73. 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。

74. 根據經修訂的承諾中的第 7 段，各方將會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（經修訂的承諾中稱為“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。

75. 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) 該上限會按顧客於參考日期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更低的收費水平，或更多的折扣或回贈。在經修訂的承諾中的修訂之下，如在參考日期之後已協定更低的收費、更多的折扣或回贈，該上限不會影響該收費、折扣或回贈的效力。

(d) 最後，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。

76. 競委會認為，該上限將會限制各方提高門戶港貨物處理費的能力，同時讓航運公司能保留足夠的靈活性，可與各方在參考日期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。

### 門戶港貨物的服務水平

77. 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。

78. 根據經修訂的承諾中的第 8 段，各方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<sup>27</sup>，並公佈這兩項準則的資料。此外，根據經修訂的承諾中所作的修訂，各方承諾確保在與航運公司的各份合約當中，但凡針對門戶港貨物而訂定關於運作生產力水平的合約條文，均不會比參考日期時有效的同等條文差。

79. 競委會認為，該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，而經修訂的承諾中的修訂將確保，相對於參考日期時針對門戶港貨物而訂定關於運作生產力水平的合約條文，航運公司這類顧客不會獲得較差的合約條文。

### 其他使用者費用的上限

80. 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<sup>28</sup>，而這些公司並沒有提供其他免費的選擇。

81. 根據經修訂的承諾中的第 9、10 段，各方承諾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（在經修

<sup>27</sup> 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。

<sup>28</sup> 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。

訂的承諾中稱為“Gate Traffic-Related Services”（閘口進出相關服務）），則需設立收費上限。各方作出以下承諾（可如下文所述作指數化調整）：

- (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）之上限，設定為參考日期時的水平；
  - (b) 如服務於生效日期前已經存在而當時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。本條文所涵蓋的例如有一路通就進口貨櫃電子提櫃單 (eRO) 及貨櫃於葵青卸下時獲發的電子碼頭收據 (eTR) 而徵收的費用。這兩類服務現時亦有免費提供紙張形式單據。但如果該免費服務日後被淘汰，這些服務收費屆時便計算入此上限內；
  - (c) 日後的閘口進出相關服務（即於生效日期時尚未存在的服務），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。
82. 競委會認為，該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*

83. 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，各方承諾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參考日期的條款及細則差，除非三號碼頭營運商另有要求或符合指數化的機制。經修訂的承諾中的第 11 段訂明了這一點。
84. 競委會認為，該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。

### 與赤灣集裝箱碼頭及SCT有共同董事

85. 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（赤灣集裝箱碼頭及 SCT）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<sup>29</sup>。然而，競委會留意到現代貨箱碼頭亦會委任赤灣集裝箱碼頭及 SCT 的董事，而兩名現代貨箱碼頭委任的董事亦在聯盟內擔任管理職位。
86. 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，不會被委任為赤灣集裝箱碼頭或 SCT 的董事（參見經修訂的承諾中的第 12 段）。
87. 競委會認為，該承諾可釋除聯盟與赤灣集裝箱碼頭及 SCT 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

88. 經修訂的承諾第 13 段就以下收費的上限設立指數化機制：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。該機制的內容如下：
- (a) 指數化調整會參照甲類消費物價指數（「CPI (A)」）進行，該指數是政府統計處公布的四個指數之一。
  - (b) 如由參考日期開始計算，年度 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。
  - (c) 之後可按年度 CPI (A) 的變動水平提高各個上限。
  - (d) 各方調整個別上限前，無需先待競委會或其他人作出決定，因為調整會按政府統計處所公布的年度 CPI (A) 計算變動，故是否符合指數化調整的條件將十分清楚。然而，監察受託人一般會確保價格於指數化調整後不會超過上限（見下文第 94 段）。

---

<sup>29</sup> 見上文註 19。

89. 競委會認為指數化機制恰當。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經修訂的承諾一旦生效後，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，例如在他們的合約中。

### **經修訂的承諾的期限、解除及更改承諾**

90. 就有關的期限，各方承諾：
- (a) 就（經閘口進出葵青各碼頭及外來貨車處理時間的）服務水平及現代貨箱碼頭有關共同董事的事宜所作出的承諾，有效期為聯盟持續的期間，除非競委會另外同意（經修訂的承諾的第 15 段）；及
  - (b) 其他承諾（涉及門戶港貨物處理費、合約上針對門戶港貨物而訂定的運作生產力水平、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的服務）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（經修訂的承諾的第 14 段）。
91. 各方亦可於生效日期後 5 年內，就上文(b)段中的承諾向競委會提出理由，要求檢討承諾，以根據《條例》第 62 條更改、取代或解除承諾。如競委會並沒有檢討承諾及向各方解釋是否建議更改、取代或解除承諾，有關承諾將於生效日期起計 5 年後失效。
92. 各方亦保留要求檢討經修訂的承諾的一般權利，並承諾他們會協助競委會進行檢討（第 16 及 17 段）。
93. 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，間接減低了與門戶港貨物有關的承諾的需要。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，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，提早解除經修訂的承諾。

### **經修訂的承諾之匯報、合規及監察**

94. 各方承諾實施以下匯報及監察機制，以確保他們遵守經修訂的承諾：
- (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經修訂的承諾合規情況的各種資料，包括用以評估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，詳細說明他們遵守經修訂的承諾的情況，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經修訂的承諾的事宜（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，以確保他們遵守經修訂的承諾，亦可接收顧客對各方遵守經修訂的承諾所提出的疑慮，及於競委會懷疑各方沒有遵守經修訂的承諾時，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，各方會將經修訂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。
95. 競委會認為這些措施恰當，能有效、全面及持續監察各方遵守經修訂的承諾的情況。如各方沒有遵守經修訂的承諾，競委會將可採取上文第 71 段中所述的行動。

## 經修訂的承諾的實施及作用

96. 根據經修訂的承諾第 5 段，經修訂的承諾之生效日期為各方收到競委會就接受經修訂的承諾所發出的正式通知當日（即本通知日期）。
97. 按照《條例》第 60 (4) 條，競委會接受經修訂的承諾後，便不會再繼續就經修訂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. 就原訂承諾所收到的申述

98. 公眾諮詢期間，競委會共收到以下 9 份申述：

(a) 顧客（航運公司）：

- i. 長榮香港有限公司（「長榮」）；
- ii. 赫伯羅特（中國）有限公司（「赫伯羅特」）；
- iii. A.P. 穆勒 - 馬士基集團（「馬士基集團」）；
- iv. 達飛輪船（中國）有限公司（「達飛輪船」）；及
- v. 東方海外貨櫃航運有限公司（「東方海外」）；

(b) 競爭對手：DP World；

(c) 下游顧客代表：香港付貨人委員會（「付貨人委員會」）及香港貨運物流業協會（「貨運物流業協會」）；及

(d) 市民：Sinchit Lai 先生。

99. 整體而言，在各方的顧客當中，有幾間航運公司表示同意或不反對原訂承諾（即長榮、赫伯羅特、東方海外（只對承諾的期限有意見）及達飛輪船（只對各方的商業協調有意見））。DP World 支持有關於因應操作需求而提供互惠安排的承諾。
100. 在本個案中，並無人士表示原訂承諾並非恰當的執法結果，雖然部分人士就原訂承諾的具體內容及就聯盟整體提出了一些問題，以下是有關問題的概要，以及競委會的回應。

## 就原訂承諾接獲的問題之概要

### 門戶港貨物處理費上限

101. 馬士基集團建議對原訂承諾作以下修改：

- (a) 表明此上限並不影響於參考日期後所協定的回贈、折扣或類似安排的效力。競委會同意這項建議，各方已在經修訂的承諾第 7(d)段予以釐清；
- (b) 訂明如曾於參考日期後協定較低的收費，該收費須於承諾的期間一直有效。競委會並不同意這項建議，原因是該建議實際上是將該收費的實施期延長至合約期過後，按競委會的競爭損害理論，該建議並無充分理據（按該理論，競委會應慎防的是門戶港貨物的收費在聯盟實施後被提高）；及
- (c) 表明無論服務是否在基本費用以外另行收費，該上限亦適用，如跨碼頭的內運車服務費。競委會認為，原訂承諾的上限已表明涵蓋所有收費（不論該收費是否基本費用的一部分），但為清楚起見，現已請各方對跨碼頭的內運車服務費加以釐清。經修訂的承諾第 5 段中，閘口貨櫃處理服務現在明確提及跨碼頭的內運車服務費，而第 7 段中的上限將適用於閘口貨櫃處理服務。

102. 另外，付貨人委員會表示，原訂承諾未能釋除付貨人的疑慮，付貨人認為各方會透過在缺乏競爭的門戶港市場收取較高費用，補貼國際轉運及駁船轉運市場的收費。競委會認為，如在實施聯盟前，門戶港市場的收費已如申述中所指高於其他兩個市場，現並無證據顯示，這是由於各方之間存在可能違反第一行為守則的安排，而非由於各方所受的競爭壓力存異而出現的自然結果。因此，經修訂的承諾只在於處理聯盟實施後的情況。就此，設立上限之目的，是確保在門戶港市場，收費不會提高，從而確保顧客與聯盟實施前相比，情況「不會倒退」（但可作指數化調整）。

### 門戶港貨物的服務水平

103. 馬士基集團建議對原訂承諾作以下修改：

- (a) 將此服務水平承諾擴大至適用於另外兩個主要市場（即國際轉運及駁船轉運市場）。競委會不同意這項建議，原因是承諾在於釋除競委會對競爭的疑慮，而競委會並無發現這些市場相當可能會有競爭疑慮；
- (b) 確保在門戶港市場，顧客獲得的服務水平，與參考日期時有效的顧客合約內所訂定的服務水平，最少要相同。競委會認為，雖然服務水平承諾已在兩個主要

的服務水平準則方面，為門戶港貨物提供服務水平上的保證，但申述中建議釐清的內容，將確保航運公司這類顧客，就門戶港貨物的運作生產力水平所獲得的任何合約條文，不會因聯盟而比參考日期時所實施的相等合約條文差。因此，經修訂的承諾第 8(b)段已反映這一點，並於經修訂的承諾其他部分，對期限及監察受託人的授權作出相應修訂。

### **其他使用者費用的上限**

104. 付貨人委員會建議，應清楚列明收費上限的適用服務，如電子碼頭收據 (eTR) 及電子提櫃單 (eRO)等服務。因此，競委會於上文第 81 (b)段說明了有關情況。

### **指數化**

105. 付貨人委員會建議須向業界及公眾清楚列出及解釋指數化的機制，因為所用的指數如何得出、由哪一方負責監察該機制，以及如何進行監察並不清晰。因應此建議，競委會已在上文第 88 段提供指數化機制的進一步詳情。

### **關於定價及因應操作需求提供的互惠安排的承諾期限**

106. 東方海外及馬士基集團質疑，在原訂承諾中，因應操作需求提供互惠安排及價格上的承諾期限，為何只是 8 年。馬士基集團建議，這些承諾應不設期限，並於 5 年後檢討。

107. 競委會認為 8 年的承諾期限恰當，因為有證據顯示未來幾年，在門戶港市場，由於來自珠三角其他港口的競爭增加，各方所受到的競爭制約可能更大，間接減低了有關承諾的需要（見上文第 93 段）。如競爭並沒有如預期中增加，各方可自願尋求延長經修訂的承諾，繼續受惠於《條例》第 60(4)條的保障，免被競委會調查及／或展開法律程序。競委會認為，有關申述沒有提供任何新證據，解釋為何承諾期限應修訂為聯盟持續的期間。

### **關於現代貨箱碼頭在赤灣集裝箱碼頭及 SCT 委任董事方面的承諾期限**

108. 東方海外質疑，為何現代貨箱碼頭就赤灣集裝箱碼頭及 SCT 董事問題所作的承諾並不是在聯盟持續期間一直有效，並指出有共同董事的情況或會減少競爭。

109. 競委會同意，該承諾在聯盟持續期間應一直實施。如在門戶港市場，來自珠三角港口的競爭增加，日後亦因此而不再需要各方對定價、服務水平及因應操作需求提供互惠安排作出承諾（見上文第 93 及 107 段），則會有更強的理由須避免現代貨箱碼

頭與赤灣集裝箱碼頭及 SCT 之間出現共同董事，以確保珠三角港口確實對聯盟構成有效的競爭制約。因此，經修訂的承諾第 15 段已作出修訂，現在，第 12 段中的承諾會在聯盟持續的期間有效。

## 其他各點概要

### 對國際轉運市場的關注

110. 馬士基集團指，由於在某些航線，有些被競委會視為組成國際轉運市場的港口，實際上未必是替代香港的可行選擇，因此，聯盟在國際轉運市場可能會引起問題。
111. 競委會早前於調查時，已考慮是否應根據特定航線，將國際轉運貨物的港口碼頭服務市場細分，並發現(i)證據並沒有提供有力理據以這種方式對市場定義再作細分；及(ii)假使有，對競委會認為沒有競爭疑慮的結論，亦不會有重大改變，因為在幾個細分的市場中，各自均有葵青以外的其他港口選擇。上文第 38、39 及 48 段已提供進一步詳情。

### 將經濟效率回饋顧客

112. 馬士基集團及付貨人委員會提出了關於聯盟預期產生的經濟效率，會有多少回饋給顧客的問題。馬士基特別建議一項承諾，要求聯盟讓最終消費者「合理地分享」所節省的成本，並建議對監察受託人的授權作出相應的修改。
113. 競委會的分析顯示，由於門戶港市場中所存在的競爭疑慮之程度，經濟效率豁除並不適用於聯盟。因此，競委會認為沒有理據要求各方作出為符合豁除條款的承諾（亦即將經濟效率回饋消費者）。不過，競委會已獲所需承諾來阻止本通知指出的潛在反競爭效果在門戶港及其他有關市場中出現。
114. 就以上提出的關注，競委會已經：
  - (a) 就預期聯盟會帶來的經濟效率提供進一步詳情（見第 60 至 62 段）。正如上文第 61 段指出，聯盟所帶來的某些經濟效率會由顧客直接得到，因此無論有否要求各方將有關的經濟效率回饋顧客，顧客亦會受惠；及
  - (b) 請各方加入一項明確的說明，陳述他們在聯合協議下，為確保實現意圖的經濟效率，及令所有使用相應服務的人士能「公平地分享到聯盟所帶來的利益」所採取的計劃及機制（見經修訂的承諾中敘文第 3 段）。

### 財務及商業上的協調

115. 黎先生（音譯）及達飛輪船質疑，事實上是否必須在財務及／或商業上協調，聯盟才能達到運作上的協調（而看來聯盟的經濟效率是由運作上的協調產生）。達飛輪船建議各方承諾不進行商業協調，而黎先生（音譯）建議應要求各方局部或完全終止商業及財務上的協調。
116. 競委會調查發現，實施聯盟最起碼需要財務上的協調，商業協調也可能需要，否則不可能在運作上協調。
117. 具體而言，各方透過不同措施，例如聯合規劃泊位及調配其他資源，在運作上協調，某一方（甲）會讓另一方（乙）的顧客（航運公司）在其碼頭停泊，並會為該顧客提供碼頭服務。同時，乙會保持與該顧客的合約關係，並根據該合約的條款向顧客收費。如不透過財務上的協調攤分損益，甲便會缺乏誘因為乙的顧客提供服務，而會優先服務自己的顧客。<sup>30</sup> 規限聯盟的「碼頭中立」狀態，以至有關的經濟效率亦無法實現。
118. 同樣地，商業條款保持一致，亦可方便各方處理彼此的顧客。不管怎樣，由於各方在財務上的協調，即使商業上不進行協調，各方亦不大可能在價格或其他商業條款上競爭，因為這樣會減少他們分享到的純利。

### 其他意見

119. 付貨人委員會建議應清楚列明遵守原訂承諾的詳情及違反承諾的懲罰。競委會已在上文提供更多詳情，第 71 段說明了如各方未有遵守承諾，競委會可採取的補救方法，第 94 段則說明了透過獨立監察受託人監察各方有否遵守經修訂的承諾所用的機制。
120. 貨運物流業協會表示，如日後聯盟導致加價，而在香港並無價錢上可負擔的其他選擇，他們將會有重大疑慮。競委會在此指出，這次分析只顯示聯盟有可能導致門戶港貨物方面的服務出現加價，因此，競委會已取得各方的承諾，阻止這些服務加價。

---

<sup>30</sup> 黎先生（音譯）確認重新編配泊位／區域可能會犧牲各方當中某些營運商的利益而令其他營運商受惠，但他建議不用實施長期的共同管理及利潤攤分計劃，而可由受惠的營運商以一次過付款的方式，補償其他公司。然而站在每一方的財務管理角度，假如只一次過付款補償的話，按照預期中的協調規模，似乎難以在聯盟持續的期間在運作上協調（聯盟直至 2047 年才到期）。

## VI. 競委會對經修訂的承諾的接受

121. 因應前文所述及仔細考慮所收到的申述後，競委會認為，就釋除聯盟中各方可能違反第一行為守則的疑慮而言，經修訂的承諾乃屬恰當。
122. 透過經修訂的承諾，各方會就門戶港貨物的收費及其他使用者費用設立上限，保證服務達到最基本的水平及因應 DP World 的操作需求而提供互惠安排，以及避免與赤灣集裝箱碼頭及 SCT 有共同董事。因此，競委會認為，經修訂的承諾能確保在門戶港貨物及有關市場，日後不會出現以上指出的潛在反競爭效果。如聯盟實施後已引起上述效果，經修訂的承諾亦會要求各方即時將有關價格及服務水平，回復至實施前（即參考日期）所用的水平。
123. 因此，經修訂的承諾將適時地有效釋除競委會的疑慮，並達到競委會《執法政策》第 3.13 段的補救目標，競委會亦認為，就各方在聯盟下的行為之發生情況、所造成或有可能產生的損害，經修訂的承諾提供了相符的執法對策，符合《執法政策》第 3.14 段。
124. 因此，根據《條例》第 60(6)條及附表 2 第 4 條的規定，競委會現作出通知，行使《條例》第 60 條賦予的權力，決定接受經修訂的承諾。
125. 最後，為清楚起見，競委會接受經修訂的承諾是反映本個案的特定情形及相關市場情況，對競委會在其他個案或市場情況的執法方式不一定具指標性，競委會亦不會受此約束。