

## 根據《競爭條例》（第 619 章）第 20(2)條發出的通知

### 競委會建議將 2017 年競爭事務（船舶共用協議集體豁免）命令更改（續期）

#### I. 引言及行政摘要

1. 2017 年 8 月 8 日，競爭事務委員會（「**競委會**」）根據《競爭條例》（第 619 章）（「**《條例》**」）第 15 條，發出了 2017 年競爭事務（船舶共用協議集體豁免）命令（「**該命令**」）。
2. 該命令宣布航運公司之間的船舶共用協議（「**船舶共用協議**」）下的若干活動為豁免協議，即該等活動符合《條例》附表 1 第 1 條為提升整體經濟效率的協議而設的第一行為守則豁免（「**經濟效率豁免**」）。
3. 該命令、解釋該命令條文的指南，以及詳述發出該命令的理據之理由陳述書，可於競委會網站的「**集體豁免命令登記冊**」查看。
4. 該命令的限期將於 2022 年 8 月 8 日屆滿。該命令指明競委會最遲須於 2021 年 8 月 8 日對該命令展開檢討（「**本次檢討**」）。

#### 本次檢討

5. 2021 年 8 月 5 日，競委會透過初步諮詢展開本次檢討，並以不同的渠道作出評估（見下文第 17 段）。展開本次檢討之目的是結合透過本通知展開的諮詢，為競委會提供參考，以決定是否將該命令續期、在更改該命令後續期、或讓該命令於限期屆滿。
6. 經本次檢討後，競委會暫時的結論是當時發出該命令的理據仍然成立（即該命令中的船舶共用協議繼續符合經濟效率豁免），而該命令仍然可取並繼續發揮效用。因此，競委會建議將該命令續期 4 年。

#### 建議的更改

7. 為是次續期，競委會根據《條例》第 20 條的程序，建議更改該命令的屆滿日期及檢討期（見下文第 88 段）。
8. 競委會按第 20(2)條規定發布本通知，就所建議的更改展開諮詢（「**第 20 條諮詢**」）。就是否將該命令續期 4 年作出最後決定之前，競委會將考慮向本會作出的關於該建議的更改的申述。

## 本通知的結構

9. 本通知以下部分載述：

- (a) 該命令的概要（第 II 部）；
- (b) 競委會進行本次檢討的詳情（第 III 部）；
- (c) 競委會發出該命令後就有關發展所得的資料（第 IV 部）；
- (d) 競委會建議將該命令續期的理據（第 V 部）；
- (e) 建議的更改的詳情（第 VI 部）；及
- (f) 如何就建議的更改作出申述（第 VII 部）。

## II. 該命令的概要

10. 該命令關乎船舶共用協議，按該命令第(5)段的定義指「不同班輪營運人之間的一份協議或一系列互相關連的協議，而訂約方在有關協議當中討論及協定有關班輪航運服務的營運安排，包括協調或共同經營船舶服務，以及互換或租用船舶的艙位」。

11. 根據該命令第(6)段，以下船舶共用協議的活動現時獲豁免於第一行為守則的適用範圍：

- (a) 共同經營班輪航運服務，包括下列任何一種活動：(i) 協調及／或共同訂定航班時間表及決定停靠港口；(ii) 互換、出售或互相租用船舶艙位或箱位；(iii) 共用船舶及／或港口設備；(iv) 使用一個或多個聯合辦事處；(v) 提供貨櫃、底盤車及其他設備及／或該等設備的租賃或採購合約；
- (b) 因應供求變動而作出的載貨容量（即運力）調整，有關調整是就共同經營服務所需而作出；
- (c) 貨櫃碼頭和相關服務的共同作業或使用；
- (d) 為使上文 (a)、(b) 或 (c) 所述的活動得以實行而必須執行的其他附屬活動。

12. 船舶共用協議必須符合該命令第(7)及第(8)段的特定條件，才能獲得該豁免，包括：

- (a) 該協議的訂約方在市場合共擁有的市場佔有率不超過 40%（或連續兩年不超過 45%）（「市場佔有率上限」）；及
- (b) 該協議並無准許或要求合謀定價、限制運力或編配市場或顧客的行為。

13. 該命令隨附的指南進一步詳述競委會對該命令中所載條文的詮釋，包括就市場佔有率上限提供有關界定市場及市場佔有率計算方法的指引。

### III. 本次檢討的詳情

14. 在本次檢討期間，競委會進行了初步諮詢，就發出該命令後的市場及其他發展等一系列事宜，向有關人士索取資料、意見及證據，以協助競委會就該命令的未來方向作出建議。<sup>1</sup>

15. 初步諮詢的回應者包括本地、地區性及全球性的班輪業協會，亦有代表發貨人、港口營運商及船東的行業協會，還有商會、立法會議員及政府和公營機構。

16. 在競委會收到的 18 份意見中：

- (a) 有 13 名回應者明確支持該命令續期；
- (b) 有 5 名回應者沒有表示是否支持該命令續期；及
- (c) 沒有意見表示反對該命令續期。<sup>2</sup>

17. 除了這次初步諮詢，其他給予競委會的意見亦相當有幫助，包括競委會就本次檢討委任的獨立行業專家（BMT Asia Pacific）所收集的行業數據及分析、與負責班輪航運業的海外競爭法機構進行的討論、與主要業界代表進行的會議，以及香港定期班輪協會（「班輪協會」）（即最初申請此集體豁免命令的協會）應競委會要求提交的答覆等。

### IV. 有關發出該命令後的發展暫時發現的事實

18. 本節載述，競委會從本次檢討中暫時發現以下幾方面有關發出該命令後的發展的事實：

---

<sup>1</sup> 請參閱競委會就檢討「2017 年競爭事務（船舶共用協議集體豁免）命令」進行初步諮詢的通知，可於競委會網站查看。

<sup>2</sup> 競委會在下文第 IV 及第 V 部亦有提及有關意見的重點。

- (a) 船舶共用協議；
- (b) 其他司法管轄區為班輪協議提供的競爭法豁免；
- (c) 發出該命令後的市場發展（包括與新型冠狀病毒疫情有關的發展）；及
- (d) 在本次檢討中提出的其他事宜。

### (a) 船舶共用協議

#### 船舶共用協議的形式及條款

19. 根據本次檢討所得的資料及意見，競委會暫時發現，船舶共用協議現時的形式及條款與發出該命令時基本上保持不變。
20. 具體而言，船舶共用協議繼續包含與提供班輪服務有關的經營安排的協議，包括船舶共用協議成員之間購買或互換艙位的簡單協議，以至範圍較廣的協調各方船期和停靠港，及／或透過共用船舶聯合提供服務的協議。此外，業內繼續使用「聯盟」形式的船舶共用協議，涵蓋多條航線而非單一航線，班輪營運人可同時管理全球多個聯合航運服務。<sup>3</sup>
21. 一如以往，船舶共用協議亦不允許協議成員聯合銷售航運服務或共同定價。<sup>4</sup> 競委會所得的資料及意見顯示，包括從班輪服務用家獲得的資料顯示，船舶共用協議成員仍要就價格及其他競爭元素（例如顧客服務）與其他協議成員和非協議成員競爭。

#### 船舶共用協議在香港的使用情況

22. 發出該命令後，停靠香港以提供服務的航運公司使用船舶共用協議的情況依然普遍。
23. 正如下表所示，停靠香港的班輪服務大部分均在船舶共用協議下營運。

**表 1: 停靠香港並根據船舶共用協議營運的班輪服務所佔比例**

| 航線    | 服務次數 | 在船舶共用協議下營運的服務次數 | 船舶共用協議服務所佔百分比 |
|-------|------|-----------------|---------------|
| 跨太平洋  | 16   | 15              | 93.8%         |
| 亞洲至歐洲 | 7    | 7               | 100%          |

<sup>3</sup> 見理由陳述書第 2.27 至 2.30 段。

<sup>4</sup> 見理由陳述書第 4.11 段。

|                 |     |     |                 |
|-----------------|-----|-----|-----------------|
| 亞洲至澳洲 / 新西蘭     | [●] | [●] | [80-90%]        |
| 亞洲區內            | [●] | [●] | [70-80%]        |
| 其他              | [●] | [●] | [80-90%]        |
| 停靠香港的服務次數<br>總計 | [●] | [●] | <b>[80-90%]</b> |

資料來源：競委會根據 BMT Asia Pacific 分析及班輪協會提供的機密數據計算

**(b) 其他司法管轄區的班輪協議競爭法豁免**

24. 正如理由陳述書指出，其他多個司法管轄區為班輪協議提供競爭法豁免，現時包括澳洲、加拿大、歐盟、以色列、日本、馬來西亞、新西蘭、新加坡、南韓及美國。<sup>5</sup>
25. 發出該命令後，這些司法管轄區不是維持為船舶共用協議提供的豁免，就是為該等協議發出豁免，或於檢討後將豁免續期（但須受若干條件所限）。已檢討有關豁免的司法管轄區包括：
- (a) **馬來西亞**：馬來西亞競爭委員會在第二次發出的集體豁免命令及公眾諮詢後，於 2019 年就若干船舶共用協議發出了第三次集體豁免命令，為期三年。<sup>6</sup>
  - (b) **歐盟**：於 2020 年，歐盟委員會將歐盟班輪聯盟集體豁免規例的有效期再續期四年，至 2024 年 4 月 25 日。<sup>7</sup>
  - (c) **新加坡**：2021 年，在新加坡競爭與消費者委員會作出建議後，貿易與工業部長將新加坡涵蓋船舶共用協議及駁運服務商之間價格討論協議的集體豁免命令延長三年，由 2022 年 1 月 1 日至 2024 年 12 月 31 日。<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 理由陳述書第 3 部。以競委會所知，印度現時的船舶共用協議豁免於 2021 年屆滿，現正在檢討階段。

<sup>6</sup> 見《憲報號碼 P.U. (A) 314/2019：競爭（經海運提供班輪服務的船舶共用協議的集體豁免）命令 2019》(Gazette No. P.U. (A) 314/2019: Competition (Block Exemption for Vessel Sharing Agreements in Respect of Liner Shipping Services through Transportation by Sea) Order 2019)。

<sup>7</sup> 見《2020 年 3 月 24 日有關適用期間的委員會規例（歐盟）2020/436（修訂規例（歐盟委員會）906/2009）》(Commission Regulation (EU) 2020/436 of 24 March 2020 amending Regulation (EC) No. 906/2009 as regards its period of application)；歐盟委員會 2020 年 3 月 24 日新聞稿「反壟斷：委員會延長班輪聯盟集體豁免有效期」(Antitrust: Commission prolongs the validity of block exemption for liner shipping consortia)。

<sup>8</sup> 見《競爭（班輪協議集體豁免）（修訂）命令 2021》(Competition (Block Exemption for Liner Shipping Agreements) (Amendment) Order 2021)；新加坡競爭與消費者委員會 2021 年 11 月 15 日新聞稿「新加坡競消委建議延長若干班輪協議集體豁免命令三年」(CCCS Recommends Three-Year Extension of the Block Exemption Order for Certain Liner Shipping Agreements)。

- (d) **澳洲：**澳洲競爭及消費者委員會建議為符合有利競爭最低標準的班輪協議制定集體豁免，以取代《競爭及消費者法案 2010》第十部下範圍更廣的現有班輪協議豁免。<sup>9</sup> 該建議正在審議階段。
- (e) **新西蘭：**2019 年，新西蘭撤銷了《商務法案 1986》下範圍更廣的班輪協議豁免，取而代之的是僅准許共用船舶活動的豁免。<sup>10</sup>

### (c) 班輪市場在該命令發出後的發展

#### 新型冠狀病毒疫情

26. 正如傳媒廣泛報導，自 2020 年 3 月新型冠狀病毒疫情爆發後，全球供應鏈嚴重中斷。當中包括：
- (a) **需求出現重大變化。**2020 年上半年，消費者對班輪服務的需求大跌，原因包括多個司法管轄區實施封城措施。約 2020 年第三季至本通知的日期，需求恢復並持續龐大，包括市場對由亞洲運往美國及歐洲的消閑及電子產品需求大增，令貿易不平衡擴大。
  - (b) **港口及內陸擠塞。**疫情期間，市場需求大增導致港口的船舶及貨物量大增，同時，工人染疫及隔離規定導致人手短缺，而且偶有港口停止運作。此外，缺乏貨車、列車及存貨空間，導致內陸貨運出現擠塞。雖然 2021 年 3 月蘇彝士運河被一艘擱淺貨輪阻塞六日的事件與疫情無關，亦加劇了貨運擠塞的問題。
  - (c) **貨櫃短缺問題。**2020 年上半年，受到亞洲爆發新型冠狀病毒疫情影響，貨櫃生產初期減少。此外，由於運回亞洲的貨物減少，空櫃留在北美及歐洲，未有運回亞洲用作出口載貨。
27. 疫情期間，班輪航運業的運費及附加費一直高企，而且延誤頻繁，服務可靠度下降。在初步諮詢中，有幾個業界團體均關注這些發展。
28. 在本次檢討中，競委會仔細考慮了是否因船舶共用協議甚至航運公司合謀（例如航運公司在船舶共用協議下或透過其他途徑，協定故意保留運力或取消停某

<sup>9</sup> 見澳洲競爭及消費者委員會集體豁免登記冊的 2019 年 12 月 3 日海運班輪集體豁免(Ocean Liner Shipping Class Exemption)。

<sup>10</sup> 見《商務法案 1986》第 44A 及 44B 條。

些港口，以收取更高運費），而導致這些發展或令有關發展加劇。如有此情況，競委會將對該命令的適當性抱有疑問。

29. 本次檢討後，競委會有以下初步發現：

- (a) 有數間機構（包括班輪服務的用家）對競委會提供意見指，是航運公司控制範圍以外的特殊情況，導致現時市場上出現的問題，他們並沒有指出航運公司在疫情期間為提高運費而作出任何具體的合謀行為（不論是否透過船舶共用協議作出）。
- (b) 從本次檢討取得的資料及數據顯示，疫情期間，航運公司曾對某些航線增加運力及服務，尤其船舶使用率維持在高水平及新訂船舶數目有所增加的跨太平洋航線及亞洲至歐洲航線（見下文第 33 至 36 段）。這與故意保留運力而試圖合謀提高運費的情況不符。
- (c) 正如上文第 21 段指出，本次檢討期間收集到的資料及意見顯示，雖然船舶共用協議成員可共同提供服務，但仍要在價格及顧客服務等其他競爭元素，與其他協議成員及非協議成員競爭。無論如何，該命令並不准許協議成員互相協調價格的行為。
- (d) 最後，有提交予競委會的意見指船舶共用協議可能引致疫情期間出現的港口擠塞，因為這些協議容許航運公司使用較大的船舶，並將協議成員的服務集中於較少數港口。雖然競委會認為該論點可能成立，但船舶共用協議亦可能通過容許航運公司使用較少數目（但較大型）的船舶、共同使用某些港口碼頭，從而減輕港口擠塞。整體而言，港口擠塞的原因各異，須視乎個別港口的基建設施而定。因此，競委會不能確定船舶共用協議及港口擠塞之間存在關連。

30. 有鑒於此，競委會的初步觀點是：雖然疫情期間的市場發展令人關注，但並未引人質疑該命令的適當性。不過，競委會歡迎任何人士在第 20 條諮詢期間就上述事宜提出具體意見，並會繼續時刻留意是否有任何證據顯示因船舶共用協議或航運公司作出合謀行為，而導致現時班輪航運市場上出現的問題，或令有關問題加劇。

### 市場情況

31. 競委會就本次檢討委任的行業專家 BMT Asia Pacific 就該命令發出後的市場情況，向競委會提供了相關數據。

32. 鑒於上一節所述的發展，競委會認為應就兩個期間分開作出評估：(i)發出該命令後至新型冠狀病毒疫情爆發前的期間，即2017年8月至2019年第四季（「未發生疫情期間」）及(ii)疫情爆發後的期間，即2020年第一季度至今（「疫情期間」）。

*服務提供、運力及調配*

33. 競委會在下列表2及表3列出了跨太平洋航線和亞洲至歐洲航線上的服務提供、運力及調配在該命令發出前不久及該命令發出以來有關的資料。<sup>11</sup>

表2：跨太平洋航線的服務、運力及調配（2016至2021年）

|                             | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 每週總運行班次                     | 58      | 58      | 56      | 57      | 58      | 84      |
| 根據船舶共用協議提供的班次               | 47      | 48      | 48      | 48      | 49      | 52      |
| 全年總運力（百萬TEU <sup>12</sup> ） | 15.4    | 16.1    | 16.9    | 16.7    | 17.2    | 22.0    |
| 每週停靠香港的班次                   | 21      | 21      | 22      | 19      | 16      | 16      |
| 根據船舶共用協議提供的班次               | 19      | 19      | 20      | 18      | 15      | 15      |
| 服務頻率—每週直達香港班次               | 26      | 25      | 22      | 20      | 17      | 20      |
| 每週調配到香港的班輪運力                | 194,423 | 189,665 | 209,419 | 188,382 | 181,820 | 174,120 |
| 服務覆蓋範圍—北美洲目的地數目             | 17      | 17      | 18      | 20      | 19      | 17      |
| 聯通性—每週直運北美洲目的地的班次           | 55      | 57      | 60      | 52      | 45      | 37      |
| 全年被取消的運力（TEU）               | 337,290 | 361,893 | 309,278 | 362,465 | 561,464 | 790,509 |

資料來源：BMT Asia Pacific 的分析

<sup>11</sup> 競委會在本次檢討所得的資料顯示其他涉及香港的航線（例如亞洲區內航線）要分散得多，因此不太可能引起競爭問題。所以，競委會取得的數據集中於涉及香港的兩條最主要航線（亦即跨太平洋航線和亞洲至歐洲航線）。

<sup>12</sup> 「TEU」是20呎長的標準貨櫃。

表 3：亞洲至歐洲航線的服務、運力及調配（2016 至 2021 年）

|                  | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 每週總運行班次          | 31      | 33      | 32      | 30      | 29      | 32      |
| 根據船舶共用協議提供的班次    | 30      | 30      | 29      | 30      | 29      | 30      |
| 全年總運力（百萬TEU）     | 17.1    | 17.1    | 18.0    | 18.2    | 16.6    | 20.2    |
| 每週停靠香港的班次        | 11      | 8       | 9       | 8       | 8       | 7       |
| 根據船舶共用協議提供的班次    | 11      | 8       | 8       | 8       | 8       | 7       |
| 服務頻率—每週直達香港班次    | 14      | 10      | 12      | 9       | 12      | 9       |
| 每週調配到香港的班輪運力     | 165,979 | 157,015 | 178,402 | 135,008 | 153,617 | 124,454 |
| 服務覆蓋範圍—歐洲目的地數目   | 16      | 13      | 15      | 16      | 15      | 15      |
| 聯通性—每週直運歐洲目的地的班次 | 52      | 32      | 37      | 32      | 34      | 37      |
| 全年被取消的運力（TEU）    | 260,600 | 328,540 | 243,001 | 572,553 | 819,550 | 441,844 |

資料來源：BMT Asia Pacific 的分析

34. 根據上述資料，航運公司在跨太平洋航線和亞洲至歐洲航線上所提供的班次頻率及服務所及目的地數目，在未發生疫情及疫情期間均大致維持穩定。另外，航運公司在該等航線上所提供的運力亦大致維持穩定，而且在 2021 年大幅增加。

13

35. 以上兩個列表亦包括了「停航」（即航運公司取消原定停靠某個港口的船期）的數據。受停航影響的運力在疫情期間明顯上升（雖然亞洲至歐洲航線的情況在 2021 年已有所改善），這與競委會在初步諮詢所收到的意見一致。初步諮詢的部分回應者表示，停航次數增加可能是由於貨櫃短缺，又或者是受疫情延誤後需趕上船期的原因所造成。競委會亦看到，未發生疫情前的停航情況大致與該命令發出時的水平相若，並提述上文第 27 至 30 段中對疫情期間的市場情況作出暫時的結論。

36. 而且，航運公司運力的使用率大致處於高水平。競委會由其行業專家所得的數據顯示，自該命令發出以來，跨太平洋航線每年的使用率均超過 90%，亞洲至歐洲航線每年的使用率均超過 85%。行業數據亦顯示，航運公司因應需求增加而訂購的新船數目也高於平均水平，2021 年上半年的貨櫃船訂單差不多是 2020 年上半年訂單的八倍。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 競委會從本次檢討得悉，雖然跨太平洋航線和亞洲至歐洲航線的運力大幅增加，但亞洲區內航線的情況則不然，這與競委會在初步諮詢所得知的「運力轉移」的趨勢一致。大部分跨太平洋航線的新增運力都是由聯盟以外的航運公司提供。

<sup>14</sup> 聯合國貿易和發展會議，《2021 年海上運輸回顧》第 40 頁，2021 年 11 月。

## 定價

37. 在本次檢討期間，競委會取得了自該命令發出以來，跨太平洋航線、亞洲至歐洲航線及亞洲區內航線的「全包」（即包括附加費在內的）平均即期運費數據。<sup>15</sup>
38. 就未發生疫情期間而言，相關數據顯示平均即期運費大致保持穩定。雖然其中一名在初步諮詢提交意見的人士認為在疫情爆發前，即期運費亦有所上升，但競委會所得的數據並沒有證實這點。
39. 然而在疫情期間，這三條航線的即期運費增幅十分顯著（與大部分報導相符），競委會從本次檢討所得的資料亦顯示按比例來說「合約運費」的增幅較小。<sup>16</sup> 初步諮詢中的一名回應者指出，大部分貨物都是依據合約運載（因此需要支付的運費增幅較小）。然而，競委會在比較按即期運費及依據合約運費運載的貨物比例的數據後，認為這個結論不成立。此外，競委會所了解的情況是某些航運公司目前不太願意以合約形式與顧客做生意。
40. 至於這些運費的增幅是否由船舶共用協議或航運公司合謀所致，請參閱上文第 27 至 30 段的初步結論。
41. 以下表 4 列出了競委會取得的定價數據的概要。

**表 4：跨太平洋航線、亞洲至歐洲航線及亞洲區內航線的平均即期運費  
（2017 年 8 月至 2021 年 9 月）**

| 航線                                  | 2017 年 8 月至 2020 年 3 月 | 2020 年 3 月至 2021 年 9 月 |
|-------------------------------------|------------------------|------------------------|
| 跨太平洋<br>(美元/<br>FEU <sup>17</sup> ) | (約) 介乎 1,500 至 3,000 元 | (約) 介乎 2,000 至 9,000 元 |
| 亞洲至歐洲<br>(美元/TEU)                   | (約) 介乎 700 至 1,200 元   | (約) 介乎 900 至 7,600 元   |
| 亞洲區內<br>(美元/FEU)                    | (約) 介乎 700 至 900 元     | (約) 介乎 900 至 1,700 元   |

資料來源：BMT Asia Pacific 的分析

<sup>15</sup> 「即期」運費是航運公司公開的運費，適用於偶爾需要運貨（即沒有簽訂合約）的顧客。

<sup>16</sup> 顧客除了可透過「即期」形式取得服務，亦可與特定航運公司以保密方式簽訂服務合約取得服務，有關合約會規定顧客在合約指明的時期內須支付的運費及附加費。

<sup>17</sup> 「FEU」是 40 呎長的標準貨櫃。

### 服務質素

42. 競委會在本次檢討所得的數據顯示，船期準點率及每艘抵港船舶的平均延誤日數在未發生疫情前大致穩定，然而在疫情期間，船期準點率顯著下降，平均延誤則顯著增加。
43. 例如，2013 至 2019 年間全球平均船期準點率介乎 70% 以上至 85% 以下，但 2020 年則跌至低於 65%，2021 年更低於 40%。另一方面，2013 至 2019 年間所有船舶的全球平均延誤日數介乎 0.5 日以上至 1.5 日以下，至 2020 年則升至 1.5 日以上，2021 年更升至 3.5 日以上。<sup>18</sup>
44. 這些趨勢都與競委會在本次檢討中所收到的資料及意見一致。基於前述理由，競委會的初步看法是這些發展很大可能與疫情引發的持續全球供應鏈問題有關。

### 市場構成

45. 在與該命令一同發布的理由陳述書中，競委會確認與香港有關的主要班輪航線市場集中程度相對不高。<sup>19</sup>
46. 自該命令發出以來，業界曾出現一些整合，例如馬士基收購了 Hamburg-Süd，日本郵船、日本商船三井及川崎成立了一間名為「海洋網聯船務」的聯營企業結合它們各自的貨櫃服務，中遠收購了東方海外貨櫃航運，而赫伯羅特則與阿拉伯聯合國家輪船合併。
47. 然而，競委會暫時的評估認為班輪航運業仍舊不是高度集中。舉例來說，以運力計算的全球市場佔有率顯示，有七間航運公司的市場佔有率高於 5%，而市場佔有率最高的為 17.1%。<sup>20</sup>
48. 就亞洲至歐洲航線和跨太平洋航線而言，大部分貨物都是由屬於三個主要聯盟（2M、OCEAN 及 THE 聯盟）的 8 間航運公司處理。競委會所得的數據顯示，每個聯盟所有成員的合計市場佔有率自該命令發出以來大致保持穩定。

<sup>18</sup> BMT Asia Pacific 的分析。

<sup>19</sup> 理由陳述書第 4.81 段。有關班輪航線為：跨太平洋、亞洲至北歐洲、亞洲至地中海、亞洲東北至澳洲，及亞洲區內班輪航線。有關競委會對航線的市場界定方式提供的指引，可參閱命令指南第 20 及 21 段。

<sup>20</sup> Public Alphaliner 數據，截至 2022 年 5 月 3 日。市場佔有率如下：地中海航運（17.1%）；馬士基（16.7%）；法國達飛輪船集團（12.9%）；中遠集團（11.5%）；赫伯羅特（6.8%）；長榮（5.9%）；海洋網聯船務（5.9%）。

49. 就涉及香港的其他航線（例如亞洲至澳洲／新西蘭航線和亞洲區內航線）而言，競委會從本次檢討所得的資料顯示這些航線上的市場佔有率仍相當分散。<sup>21</sup>
50. 最後，在市場進入及業務擴展方面，本次檢討收到的意見列舉了幾個例子，顯示有航運公司在該命令發出後開始以香港作為停靠港口或開始提供涉及香港的主要航線服務，當中包括本身活躍於亞洲區內航線的較小型航運公司在疫情期間開始提供跨太平洋航線及亞洲至歐洲航線服務。這顯示航運公司在某程度上可輕易在不同航線之間重新調配船舶，然而競委會未能從這些例子得出市場競爭或服務整體有所增加的結論。<sup>22</sup>

**(d) 其他事宜**

51. 在初步諮詢中，有回應者指班輪行業內疑有若干做法會為發貨人造成困難（例如在未經諮詢發貨人的情況下引入附加費，以及未能就延誤或停航事宜與發貨人有效溝通），並提議設立業界組織監管班輪行業。雖然競委會未有收到證據表明是《條例》下的合謀或其他反競爭行為引起班輪公司的這些做法，但已知悉相關問題，並會繼續留意會否出現任何證據。

**V. 建議將該命令續期（更改）的理據**

52. 本節鑑於本次檢討的結果，就以下幾方面審視當時發出該命令的理據現時是否仍然成立（以及是否因而有理據將該命令續期）：
- (a) 與該命令發出時比較，與船舶共用協議有關的競爭問題有沒有任何變化；
  - (b) 與該命令發出時比較，與船舶共用協議有關的經濟效率有沒有任何變化；
  - (c) 該命令規定的市場佔有率上限是否仍然恰當；及
  - (d) 該命令是否仍然可取並繼續發揮效用。

---

<sup>21</sup> [●]

<sup>22</sup> 換言之，競委會需考慮新增的服務是否只代表暫時重新調配船舶的情況（例如是以此在特殊需求情況下賺取更大利潤），以及在增設服務的同時，是否有其他退出市場的服務與之抵消。

**(a) 與船舶共用協議有關的競爭問題**

53. 在理由陳述書中，競委會發現船舶共用協議可能引起下列第一行為守則下的競爭問題：

- (a) 船舶共用協議引致訂約各方提供的服務種類減少，如這些服務原本可由各航運公司單獨提供，結果可能導致在停靠的港口及班次等方面的選擇減少；
- (b) 船舶共用協議成員合共擁有市場權勢時，並共同決定分配較少運力予聯合提供的服務，使市場運力減少、運費提高；
- (c) 船舶共用協議成員之間在成本、運力及船舶調配等事宜方面分享影響競爭的敏感資料。<sup>23</sup>

54. 然而，競委會認為除非船舶共用協議成員享有足夠的市場權勢，否則當時指出的競爭問題不大可能對競爭造成嚴重損害。在沒有足夠市場權勢的情況下，來自船舶共用協議以外的有效競爭足以防止或減輕前文所述的問題。而且，只有當船舶共用協議成員的合計市場佔有率低於規定的上限，該命令才會豁免有關船舶共用協議，而且亦不允許協調定價。<sup>24</sup>

55. 競委會暫時的結論是自該命令發出以來，與船舶共用協議相關的競爭問題沒有加劇或出現變化。

56. 例如，上文表 2 及表 3 的數據顯示，在跨太平洋航線及亞洲至歐洲航線，停靠港口及班次數目大致平穩，而這些航線大部分服務都是透過船舶共用協議提供。此外，這些航線所提供的運力水平亦維持穩定，而且在 2021 年有所增加。這顯示關於船舶共用協議會使停靠港口及班次選擇減少或運力下降的問題，並沒有變得更加顯著。

57. 就可能引致疫情期間價格大幅上升及服務可靠度下降的原因而言，請參閱上文第 37 至 44 段的初步結論。此外，競委會注意到在未發生疫情期間，定價及服務可靠度大致維持穩定，顯示在疫情尚未爆發前，在競爭上需就這幾方面關注的事宜沒有出現任何變化。

---

<sup>23</sup> 理由陳述書第 4.8 段。

<sup>24</sup> 理由陳述書第 4.9 及 4.11 段。

(b) 船舶共用協議的經濟效率

58. 在本節，競委會考慮船舶共用協議是否仍然符合經濟效率豁免的全部四個條件，有關條件規定該等協議：

- (a) 對改善生產或分銷、或促進技術或經濟發展有貢獻（「經濟效率條件」）；
- (b) 讓消費者可公平地分享協議所帶來的利益（「公平分享條件」）；
- (c) 沒有對有關業務實體施加對達致(a)段所指明的經濟效率目的而言並非不可或缺的限制（「不可或缺條件」）；及
- (d) 不會令有關業務實體有機會消除相關貨品或服務相當部分的競爭（「不消除競爭條件」）。

59. 從經濟效率條件來說，競委會初步認為，與航運公司獨立營運相比，船舶共用協議原則上仍會讓航運公司的服務覆蓋範圍更廣及班次更多，並降低進入市場及擴張特定航線的成本<sup>25</sup>。

60. 班輪協會提供了最新數據，證明船舶共用協議會帶來這些經濟效率，包括[●]與[●]於[●]年[●]月簽訂船舶共用協議之後提升服務的以下例子<sup>26</sup>。

表 5：加入船舶共用協議後提升服務的例子

|             | 參與船舶共用協議之前可使用的服務 | 參與船舶共用協議之後可使用的服務 | 變動 (%) |
|-------------|------------------|------------------|--------|
| 每週服務次數      | 5                | 10               | 100%   |
| 每週停靠亞洲的次數   | 28               | 51               | 82%    |
| 每週停靠北美港口的次數 | 15               | 33               | 120%   |

資料來源：由[●]提供的數據

61. 班輪協會亦提供了 2017 至 2020 年間，部分成員公司在跨太平洋航線及亞洲至歐洲航線上，根據船舶共用協議運載貨物的比例的最新數據。自從發出該命令以來，貨物的相關比例維持在高水平（視乎航線及年份，由[●]%至[●]%不等），顯示被抽樣選出的航運公司仍然非常依賴船舶共用協議。

<sup>25</sup> 見理由陳述書第 4.22 至 4.40 段。

<sup>26</sup> 另一受訪者在初步諮詢時根據 Alphaliner 的資料提供了多個例子，說明在發出該命令之後，船運公司透過船舶共用協議提供了額外的交通連接。

62. 本次檢討亦沒有改變競委會認為船舶共用協議可以節省成本的評估，只要船舶共用協議容許航運公司使用大型船舶，便可以降低運載每單位貨物的成本<sup>27</sup>。
63. 聯合國貿易和發展會議最近發表的一份報告大致上確認，「大型船舶與航程的規模經濟有關，有可能降低運輸成本」，及「投資於大型船舶的公司都以規模經濟為目的，應該有助降低單位成本」<sup>28</sup>。在初步諮詢時，某回應者提到最近有多名聯盟成員訂購超大型貨櫃船。而且，停靠香港的船舶的平均運力，由 2017 年的[●]個 TEU，上升 5%至 2021 年的[●]個 TEU，顯示航運公司營運船舶的體積越來越大。<sup>29</sup>
64. 因此，競委會暫時認為，即使未能以實證完全核實所聲稱的經濟效率，但只要市場佔有率不超過上限，船舶共用協議原則上便能夠帶來上述的經濟效率，符合經濟效率條件。<sup>30</sup>
65. 就公平分享條件而言，競委會在發出該命令時，認為上述經濟效率原則上應可讓航運公司為顧客提供覆蓋範圍更廣、班次更多的服務，因使用較大型船舶而節省成本，令運費減低，前提是船舶共用協議不超過市場佔有率上限。<sup>31</sup>雖然在初步諮詢中，部分回應者關注，實際上有關經濟效率在多大程度上仍轉給了消費者，但在本次檢討期間，競委會從所獲得的證據得出的初步結論是其對公平分享條件的評估仍然成立（見上文第 33 至 44 段）。例如，在未發生疫情及疫情期間，跨太平洋航線及亞洲至歐洲航線的船舶共用協議為顧客提供的目的地數目及班次，大致上維持不變，因此指船舶共用協議的訂約方不再將服務覆蓋範圍更廣、班次更多的利益轉給顧客的說法不成立。就透過運費將節省的成本回饋顧客而言，以競委會所知，未發生疫情期間的運費大致維持穩定，而上文亦已討論疫情期間運費顯著增加背後可能存在的原因。
66. 就不可或缺條件而言，競委會暫時認為，由於船舶共用協議的形式及條款基本上維持不變，因此，競委會原有的結論仍然成立，即船舶共用協議不大可能向其成員施加對達致經濟效率而言並非不可或缺的限制<sup>32</sup>。本次檢討並沒有顯示有其他限制較少的方法可達致同樣的經濟效率。

<sup>27</sup> 見理由陳述書第 4.41 至 4.48 段。

<sup>28</sup> 聯合國貿易和發展會議，《2021 年海上運輸回顧》第 93 及 98 頁，2021 年 11 月。

<sup>29</sup> Drewry Shipping Consultants Limited 數據。

<sup>30</sup> 與競委會發出該命令時得出的結論一致。見理由陳述書第 4.56 段。

<sup>31</sup> 見理由陳述書第 4.60 至 4.71 段。

<sup>32</sup> 見理由陳述書第 4.73 至 4.79 段。

67. 最後，如上文第 45 至 49 段所指，與香港有關的主要航線市場集中程度相對不高，而聯盟在跨太平洋航線及亞洲至歐洲航線的市場佔有率大致上維持不變；亦有建議保留該命令當中的市場佔有率上限（見下文第 69 至 71 段）。這些因素顯示，該命令所涵蓋的船舶共用協議的訂約方，符合不消除競爭條件<sup>33</sup>。
68. 根據以上所說及上一節對競爭問題的評估，競委會的初步結論是只要有關訂約方不超過該命令中的市場佔有率上限，船舶共用協議繼續符合全部四個經濟效率豁免的條件。競委會歡迎任何人士在第 20 條諮詢期間，對該評估提出具體意見。

### (c) 市場佔有率上限

#### 市場佔有率上限整體的適當性

69. 根據本次檢討期間收集到的證據及意見，如將該命令續期，競委會建議保留現有的市場佔有率上限。
70. 在初步諮詢時，有回應者建議取消市場佔有率上限，原因包括其他大部分司法管轄區（歐盟及以色列除外）的船舶共用協議豁免，均不設有關限制，此外，如競委會認為船舶共用協議對競爭的損害大於所帶來的經濟效率，競委會可以檢討該命令。其他意見則認為，考慮到聯盟在某些市場的地位及最近業內的整合，應保留市場佔有率上限。
71. 競委會暫時認為，市場佔有率上限仍屬必要及適當。設定市場佔有率上限，可以確保每份船舶共用協議必須面對該市場上其他最少兩份船舶共用協議或獨立航運公司的競爭，才能受惠於集體豁免。競委會認為，市場集中程度處於這一水平，足以確定任何船舶共用協議都不能讓其成員獨自或共同運用市場權勢，舉例來說，成員之間不能透過船舶共用協議，共同決定保留運力而加價，及/或可以鼓勵成員將經濟效率回饋給顧客<sup>34</sup>。
72. 競委會亦指出，香港班輪行業的主要行業協會班輪協會已確認，如將該命令續期，該會不反對在命令設有市場佔有率上限。

<sup>33</sup> 見理由陳述書第 4.81 至 4.84 段。

<sup>34</sup> 見理由陳述書第 4.14 至 4.19 段。

### 評估區內航線的市場佔有率上限

73. 競委會在其指南中指出，如屬區內航線，競委會在評估市場佔有率上限時會考慮一個地區內所有航線，而並非考慮該地區內某條點對點航線。該指南亦指出競委會會在下一次檢討該命令時重新審視這評估方法是否合適。<sup>35</sup>
74. 本次檢討沒有提出任何證據顯示這評估方法已不合適，而有關這問題的意見亦支持繼續使用現有評估方法。

#### **(d) 該命令是否仍然可取及繼續發揮效用**

75. 如上文所述，競委會暫時的結論是，該命令所涵蓋的船舶共用協議活動仍然符合經濟效率豁除的條件，但仍需要考慮該命令是否仍然可取及繼續發揮效用。
76. 就此，如集體豁免命令所涉及的協議代表在一個或多個產業中廣泛應用的協議，及/或業務實體希望釐清有關安排的合法性，是否與《條例》相容，及/或相比其他行業，該行業更需要業務實體之間的合作，及/或有關命令帶來其他公眾利益，競委會認為該集體豁免命令或者可取並可發揮效用<sup>36</sup>。
77. 競委會暫定的結論是該命令仍然可取並繼續發揮效用，理由如下。
78. 首先，如之前的理由陳述書指出，可以預期，船舶共用協議集體豁免可以為該命令涵蓋的航運公司提供更大的法律確定性。沒有這樣的命令，或會出現航運公司因擔心船舶共用協議的合法性而拒絕參與船舶共用協議的風險，在這樣的情況下，便無法實現船舶共用協議的經濟效率。
79. 第二，如上文第 22 及 23 段指出，競委會在本次檢討獲得的證據顯示，以香港為停靠港的航運公司採用船舶共用協議的情況仍然普遍，顯示仍然有需要在法律上確定有關服務與《條例》的相容性。該命令可能對參與較小型的區內船舶共用協議的航運公司尤其重要，例如亞洲區航線的公司，他們可能沒有足夠條件進行自我評估。

<sup>35</sup> 指南第 21(b)段。

<sup>36</sup> 見《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的指引》第 5.3、5.4、5.7 及 11.3 段。亦可留意《條例》第 19(3)(a)、(b)及(c)條所述的事宜，競委會決定是否對集體豁免命令作出檢討時，必須考慮這些事宜。

80. 第三，至於是否需要為個別行業提供集體豁免，競委會知悉，班輪行業的獨特情況，促成業界採用船舶共用協議分享運力及進行其他形式的業務合作，這情況自該命令發出以來一直沒有改變。<sup>37</sup>
81. 第四，競委會指出，在初步諮詢期間收到的意見，普遍顯示該命令仍然可取並繼續發揮效用。重要的是，沒有回應者反對將該命令續期。
82. 第五，競委會考慮到，其中幾份意見表示其他司法管轄區的競爭法繼續豁免船舶共用協議，所以有必要將該命令續期，以確保香港港口對航運公司仍然有吸引力。有關這方面，競委會明白班輪航運業屬全球性，而豁免船舶共用協議的其他司法管轄區，包括吸引大量班輪服務的司法管轄區，大致上均已在發出豁免命令之後，經檢討後延續或維持豁免。
83. 最後，支持將該命令續期的某些意見強調，船舶共用協議可能會帶來環保效益。由於競委會已基於其他理由得到初步結論，認為將該命令續期做法可取，所以無須進一步討論這問題。

## VI. 建議的更改詳情

84. 競委會暫時的結論是，該命令所涵蓋的船舶共用協議的活動仍然符合經濟效率豁免的條件，而該命令仍然可取及繼續發揮效用，因此，競委會建議將該命令續期。
85. 該命令發出時為期 5 年，在初步諮詢時收到的多份意見，建議以同等年期將該命令續期。
86. 競委會建議將該命令續期，期限稍為縮短至 4 年。基於當前在疫情期間出現的市場情況，競委會建議，在較短期間內進一步檢討市場發展情況，以決定發出該命令的理據是否仍然成立。競委會亦知悉，如上文第 25 段的檢討內容所指，其他司法管轄區延續班輪協議豁免時，年期亦較之前為短。為免存疑，競委會可在《條例》第 19(2)及 19(3)條的框架下，更早展開檢討。
87. 除了延續該命令的有效期以外，本次檢討未有發現須修改該命令中任何其他條款的需要或理據。<sup>38</sup>

<sup>37</sup> 見理由陳述書第 4.87 及 4.88 段。

<sup>38</sup> 自從發出該命令以後，船舶共用協議的形式未有重大改變，見上文第 19 至 21 段，及市場佔有率上限仍然合適，見第 69 至 72 段。

88. 為了將該命令續期 4 年，競委會建議，根據《條例》第 20 條更改：
- (a) 該命令第（4）段的現有期限，至 **2026 年 8 月 8 日** 屆滿；及
  - (b) 該命令第（2）段有關展開檢討的期限，競委會必須於 **2025 年 8 月 8 日** 或之前展開（第二次）檢討。
89. 最後，競委會指出，雖然如上文所述，競委會建議將命令續期，並進行第二次檢討，但根據《條例》，在建議該命令屆滿的時間，即 **2026 年 8 月 8 日**，競委會並沒有責任這樣做，亦沒有責任將該命令進一步續期或作出檢討。

## VII. 就建議的更改作出申述

90. 競委會邀請有意發表意見的人士在第 20 條諮詢期間，就更改該命令的建議作出申述，包括對建議的意見及本通知內討論的其他事宜。
91. 提交意見的人士請將書面申述電郵至競委會（[applications@compcomm.hk](mailto:applications@compcomm.hk)），並於電郵的主題欄目註明個案編號（BE/0004）。是次諮詢將於 **2022 年 6 月 6 日（星期一）下午 6 時** 結束。**逾時提交的申述將不獲考慮。**
92. 競委會會將第 20 條諮詢期間所收到的申述上載於競委會網站。如提交的申述中載有機密資料，提交意見的人士應提供一份載有機密資料的版本及一份已刪去所有機密資料的版本以供發布之用。
93. 競委會將於考慮所有申述後，就建議的更改作出最終決定，並會在 **2022 年 8 月 8 日** 之前，發布競委會作出最終決定的理由及更改該命令所需的文件（如適用）。