

個案編號 BE/0004

根據《競爭條例》第 15 條就若干定期班輪協議提出的
集體豁免命令申請

決定就船舶共用協議發出
集體豁免命令

理由陳述書

2017 年 8 月 8 日

本文件的英文版為理由陳述書的原文。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。

目錄

1	引言	4
	發出集體豁免命令的基礎.....	4
	申請人.....	5
	處理是次申請、公布建議集體豁免命令及其他步驟.....	5
	該命令及理由陳述書.....	7
2	班輪航運服務及班輪協議	8
	班輪航運服務.....	8
	航運公司與顧客之間的安排.....	8
	航線、轉運及香港的班輪航運服務.....	10
	班輪協議.....	11
3	其他司法管轄區對班輪協議的豁免概覽	14
	簡介.....	14
	豁免班輪協議的不同方式.....	14
	檢討班輪協議的豁免.....	16
	總結.....	18
4	競委會對是次申請的評估	20
4.1	分析框架	20
4.2	船舶共用協議	21
	評估對競爭的潛在損害.....	21
	市場佔有率上限.....	22
	評估經濟效率豁免.....	23
	就船舶共用協議的結論.....	35
	該命令的條文.....	36
4.3	自願討論協議	36
	評估對競爭可能產生的損害.....	36
	評估應否享有經濟效率豁免.....	38
	就自願討論協議的結論.....	48

5	申請人提交的補充呈述.....	49
	引言.....	49
	經修訂後的自願討論協議範圍.....	49
	評估對競爭的潛在損害.....	53
	評估經濟效率豁免.....	55
	就修訂範圍後的資料交換的結論及進一步指引.....	59
	載貨容量效率計劃.....	61
6	過渡安排.....	63

1 引言

1.1 於 2015 年 12 月 17 日，競爭事務委員會（「**競委會**」）接獲香港定期班輪協會（簡稱班輪協會或「**申請人**」）根據《競爭條例》（第 619 章）（《**條例**》）第 15 條提出的集體豁免命令申請（「**是次申請**」）。有關個案編號為 BE/0004。

1.2 申請人就定期班輪協議（簡稱班輪協議），包括船舶共用協議（Vessel Sharing Agreement，簡稱「**VSA**」）及自願討論協議（Voluntary Discussion Agreement，簡稱「**VDA**」），尋求集體豁免命令。下文第 2 部分將對這些協議加以說明。

發出集體豁免命令的基礎

1.3 根據《條例》第 15(1) 條，競委會如信納某特定類別的協議屬「豁免協議」，可就該類別的協議發出集體豁免命令。根據第 15(5) 條，「豁免協議」就第 15 條而言，指由《條例》附表 1 第 1 條（提升整體經濟效率的協議）豁免或因為該條而豁免於第一行為守則的適用範圍之外（「**經濟效率豁免**」）的協議。

1.4 根據《條例》第 17 條，某協議如屬集體豁免命令指明類別的協議，即獲豁免而不受第一行為守則規限，但如集體豁免命令設有任何條件及限制，有關訂約方必須遵守有關條件及限制才可獲得豁免。

1.5 競委會可自行或應某業務實體或某業務實體組織的申請，發出集體豁免命令。競委會有關申請集體豁免命令的程序，詳載於《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》（《**申請指引**》）。

1.6 正如《申請指引》所載，業務實體若要依賴經濟效率豁免，並不須先由競委會發出集體豁免命令。業務實體可自行評估其行為在第一行為守則及經濟效率豁免下的合法性¹。

1.7 假如競委會決定某特定類別的協議不符合發出集體豁免命令的條件，這亦不一定表示競委會已就其是否有合理因由相信該等協議已構成對第一行為守則的違反形成任何看法。²

¹ 《申請指引》第 11.4 段。

² 《申請指引》第 13.7 段。

申請人

1.8 申請人於 1981 年成立，在香港班輪政策及其他事宜上，代表船運公司成員，據指其屬下成員佔本港貨櫃班輪業約 90%。

1.9 申請人現時有以下 16 名成員：

- (a) 美國總統輪船有限公司；
- (b) 正利航業股份有限公司；
- (c) 法國達飛輪船（香港）有限公司；
- (d) 中遠貨櫃代理有限公司；
- (e) 長榮香港有限公司；
- (f) 漢堡南美香港有限公司；
- (g) 赫伯羅特（中國）有限公司；
- (h) 現代商船（香港）有限公司；
- (i) 川崎（香港）有限公司；
- (j) 馬士基集團香港有限公司；
- (k) 日本商船三井（香港）有限公司；
- (l) 日本郵船（香港）有限公司；
- (m) 東方海外貨櫃航運（香港）有限公司；
- (n) 阿聯船務代理（香港）有限公司；
- (o) 萬海航運（香港）股份有限公司；及
- (p) 陽明海運股份有限公司。

1.10 部分在香港經營的船運公司並非申請人的成員。由於是次申請是就一般班輪協議而提出，所以即使某些航運公司並非申請人屬下成員，只要這些公司有訂立同類協議，競委會應是次申請而作出的決定亦適用於這些公司。

處理是次申請、公布建議集體豁免命令及其他步驟

1.11 競委會根據《申請指引》，在申請人於 2015 年 12 月 17 日遞交是次申請前，曾與申請人進行過初步諮詢。競委會並於 2015 年 12 月 18 日在其網站發布申請通知，以及申請人提供的申請概要³。

前期諮詢

1.12 2016 年 1 月 19 日，競委會在其網站發布有關是次申請的前期諮詢（「前期諮詢」）的通知，邀請相關各方就是次申請提交意見。除了發出通知

³ 正如申請通知確認，競委會向申請人表示在考慮是次申請期間，不大可能就是次申請所涉及的協議作出執法行動，此做法與競委會於 2015 年 10 月 28 日為說明處理申請的進一步安排所發布的新聞稿相符。競委會信納此個案符合作出有關表示的考慮因素（考慮因素載於 2015 年 10 月 28 日發布的新聞稿）。

外，競委會亦特別邀請逾 50 名其認為有可能受是次申請影響的人士參與前期諮詢。前期諮詢於 2016 年 3 月 24 日結束。

1.13 於前期諮詢期間，近 30 名有關人士向競委會提交意見書及／或與競委會會面，當中包括船運公司的顧客、行業協會、商會、貨櫃碼頭營運商、不屬班輪協會的船運公司及政府機構。

1.14 在前期諮詢期間，競委會諮詢了一位業內專家，索取及核實與班輪航運業有關的若干資料。該名專家於 2016 年 8 月 12 日為競委會委員作簡報，講述班輪航運業的運作，有關簡報資料已上載於競委會的網站，而該名專家僅在簡報會上向競委會委員提供其見解，並沒有就此撰寫其他報告書。

公布建議集體豁免命令及《條例》第 16 條諮詢

1.15 競委會根據就是次申請作出的初步意見，建議就船舶共用協議發出集體豁免命令（「**建議命令**」）。建議命令並不適用於自願討論協議。

1.16 根據《條例》第 16 條規定的程序，競委會於 2016 年 9 月 14 日：

- (a) 公布建議命令的正文，以及初步意見陳述書，當中載有競委會對是次申請的暫定評估及提出建議命令的理由；及
- (b) 邀請相關各方（包括申請人）就建議命令及／或初步意見陳述書中詳述的暫定評估結果作出申述（「**第 16 條諮詢**」）⁴。競委會亦邀請各方提供在初步意見陳述書中指明而與船舶共用協議有關的特定資料，以助競委會就是否對船舶共用協議發出集體豁免命令作最終決定。

1.17 第 16 條諮詢於 2016 年 12 月 14 日結束。競委會共收到 15 份申述，並已上載於競委會網站。這些申述來自本港及跨國實體單位，包括多個代表船東的協會、代表發貨人、貨櫃碼頭營運商及航運業其他方面的機構、立法會議員、學者及申請人。

申請人提交的補充呈述

1.18 2017 年 1 月 17 日，申請人向競委會提交了補充申述，當中要求競委會考慮對「修訂範圍後的自願討論協議」發出集體豁免命令（「**補充呈述**」）的可能性。申請人提出的建議詳情，以及競委會就此作出的評估，將於下文第 5 部分說明。

⁴ 競委會在「根據《競爭條例》第 16 條就若干定期班輪協議發出的建議集體豁免命令的通知」中，為有意作出申述的人士提供了進一步的資料。

1.19 競委會於 2017 年 2 月 27 日收到補充呈述的非機密版本，並於 2017 年 3 月 1 日上載於競委會網站，就補充呈述向相關各方徵詢意見，諮詢期於 2017 年 3 月 24 日結束（「**補充呈述諮詢**」，與前期諮詢及第 16 條諮詢統稱為「**競委會諮詢**」）。競委會共收到九份意見，並已上載於競委會網站。

要求索取資料及其他步驟

1.20 在競委會諮詢期間，競委會與申請人舉行了數次會議並多次向申請人發出索取資料的正式要求，以便釐清是次申請及補充呈述中的不同事項並索取進一步的資料。申請人就有關申請的特定事項，分別再向競委會提供了幾份書面意見。

1.21 最後，競委會亦從其他司法管轄區的相關當局獲取了整體背景資料，了解它們如何根據各自的競爭法處理班輪協議。

該命令及理由陳述書

1.22 競委會繼公布初步意見陳述書後，已考慮所有在第 16 條諮詢期間收到的申述、補充呈述，以及在補充呈述諮詢期間所收到的意見。

1.23 根據收到的申述、意見以及競委會就是次申請所作的暫定評估，競委會決定就船舶共用協議發出集體豁免命令（「**該命令**」）。按照《條例》第 34 條規定，競委會於決定及集體豁免命令的登記冊公布該命令，該登記冊上載於競委會網站，亦在競委會辦事處備存，於通常辦公時間內可提供予人查閱。此外，該命令隨附一份解釋該命令條文的「命令條文指南」。競委會決定不會就自願討論協議或範圍修訂後的自願討論協議發出集體豁免命令。

1.24 此理由陳述書載列：

- (a) 有關是次申請的一些背景資料（下文第 2 部分將簡介班輪航運業及班輪協議的相關資料，而第 3 部分則提供其他司法管轄區就班輪協議所發出豁免的概覽）；
- (b) 競委會對是次申請及在前期諮詢及第 16 條諮詢期間所收到的意見的評估，以及競委會發出該命令的理由（第 4 部分）；
- (c) 競委會對補充呈述及補充呈述諮詢期間收到的意見的評估結果（第 5 部分）；及
- (d) 不建議發出集體豁免命令的自願討論協議和無法受惠於該命令的船舶共用協議的過渡安排（第 6 部分）。

2 班輪航運服務及班輪協議

班輪航運服務

2.1 經由海路跨國運送貨物的方式一般分為兩大類：(i) 班輪航運及 (ii) 不定期航運。

2.2 船運公司（亦稱班輪營運人、海運公司或航運公司）提供定期、有固定班次的遠洋輪貨運服務，稱為班輪航運。這種服務按固定航線、固定時間表提供。任何人若希望經由海路運送貨物，可付費使用某一貨船的艙位或箱位；因此，進出口商可使用班輪航運服務（簡稱「班輪服務」）運送貨物，而無須租用整艘貨船。

2.3 以班輪運送的貨物，如廠商製造的貨物、消費品及農作物等，大部分都是用標準大小的貨櫃裝載。這些金屬製的貨櫃在裝上貨船前，會在來源地裝貨及進行密封，並在運送期間保持完好狀態。利用標準貨櫃裝貨，使貨物不但可用貨船運送，亦可以在海路運送之前或之後，裝上貨車或鐵路車卡運送。班輪服務運送的貨物亦可不用貨櫃裝載，這稱為傳統或散裝貨船運。大部分貨物可裝入貨櫃（以專用貨櫃船）或不用貨櫃（以傳統貨船）運送，由客人根據其特定需要（例如時間上的要求、貨物數量及是否需要轉運等），選擇使用貨櫃或傳統船運。現時，貨櫃船佔班輪船隊載貨容量近三分之二⁵。

2.4 相反，在不定期航運業中，貨船運載不適宜使用定期及固定班輪服務的貨物。不定期航運一般用於運載大量及非分件包裝貨物，例如煤炭、石油、穀物、鐵礦石及散裝化學品。不定期航運服務並無固定班次，發貨人須租用整艘貨船運送其貨物。

2.5 是次申請只涉及班輪服務。因此，不定期航運服務不在此理由陳述書的考慮範圍之內，該命令亦不適用。

2.6 最後，船運公司有時會負責在內陸地方收集貨物交給班輪運載及／或送貨至內陸地方，因此，船運公司會安排岸上交通，使用貨車、鐵路或駁船運送貨物。就此理由陳述書或該命令而言，這些內陸運輸服務不會被視作「班輪服務」的一部分。

航運公司與顧客之間的安排

2.7 班輪服務的顧客包括貨物出口商或賣方（例如製成品及半製成品的製造商），及貨物進口商或買方（例如零售商）。出口商或賣方一般稱為發貨人，

⁵ 經濟合作與發展組織（「經合組織」）2015年6月《班輪的競爭事宜》(Competition Issues in Liner Shipping) 秘書處資料第16段所引述 Equasis 的2013年數據。

進口商或買方則可稱為收貨人。規模較大的顧客可直接與船運公司洽談取得班輪服務，而規模較小的則可聘請貨運代理行及物流公司代辦。貨運代理行和物流公司會擔任中介人，與船運公司就船上特定數量的艙位訂立合約，然後將艙位售給其顧客。

2.8 發貨人、收貨人、貨運代理行及物流公司均屬班輪服務的顧客。

運價表及服務合約

2.9 航運公司與顧客之間的安排基本上可分為兩類：(i) 運價表及 (ii) 服務合約。

2.10 偶爾需要運貨的顧客可根據航運公司的運價表付款，按其需要取得班輪服務的艙位。航運公司的運價表是公開的，當中列明了運費、附加費及其他運載條款。運價表適用於所有以此形式取得服務的顧客。

2.11 另外，顧客可就一段時期的運貨需求與航運公司訂立服務合約。有關合約乃顧客各自以保密方式與航運公司磋商。顧客承諾在合約指明的時期內提供最少一定數量的貨物讓航運公司運送，而航運公司則承諾提供一定水平的服務。合約亦包括條文訂明顧客須支付的運費及附加費。現時，航運公司絕大部分業務是根據服務合約進行。

運費及附加費

2.12 顧客須支付班輪服務的基本運費，有關運費包括將貨物由裝貨港運載至卸貨港的服務，而運費一般按貨櫃數量徵收。運費視乎不同航運公司、航線、航線內的航程而定。

2.13 除了運費外，顧客一般還須支付其他被指與某些成本掛鈎的收費、費用或附加費。就此理由陳述書而言，有關收費、費用或附加費一律統稱為附加費。常見的附加費包括：

- (a) 燃料附加費（一般亦稱為燃油附加費）：會因應船用燃料的成本而有所增減；
- (b) 貨櫃碼頭處理費：用以支付不同的岸上及與設備有關的費用；及
- (c) 幣值附加費：隨著航線的運價表所用的貨幣與船運公司收費貨幣的匯率而變動。

2.14 其他各種附加費亦可能適用，包括單證費及只適用於短時間的附加費（例如港口擁擠或旺季附加費）。

2.15 服務合約的運費可參照航運公司當時適用的運價表中指定的運費或某特定指數而訂定，亦可定於某個特定水平。另外，自願討論協議發出有關特定航線的指引，亦可作為計算運費的參考。各航運公司可公布其附加費的水平（有時該收費水平是根據航運公司所定的公式計算），或指明以自願討論協議所建議的指引或公式決定附加費的金額。運費可能須視乎各方的磋商而定，在少數情況下，顧客亦可就附加費作出磋商；因此，航運公司已公布的收費水平未必是顧客實際所付的金額。

2.16 航運公司可在運價表公布綜合費率上調（又稱運費上調，即 **General Rate Increase**，簡稱「**GRI**」），指明現有運費將會上調特定金額⁶。顧客與航運公司訂立的服務合約中載有 **GRI** 條款，訂明當航運公司公布 **GRI** 時，合約運費會因此上調，該顧客便可能受 **GRI** 影響。另一方面，與航運公司訂立了服務合約的顧客在市場一般的運費低於合約指明的運費時，要求調減運費的情況一樣常見；例如顧客可嘗試與航運公司重新磋商合約條款。

航線、轉運及香港的班輪航運服務

2.17 班輪通常會在航線上所途經的幾個港口停靠。在停靠港口期間，船舶可以裝卸貨櫃及其他貨物。

2.18 從地理角度而言，班輪服務一般可就特定的「班輪航線」（簡稱航線），即來往航線兩端的兩組港口之間的服务來劃分（例如來往北美不同港口與北歐各個港口之間的航線為一航線）。

2.19 就香港而言，相關的航線為來往遠東（包括香港）的航線。就此而言，主要航線包括來往遠東至北美、遠東至北歐、遠東至中東，以及遠東至澳洲的航線。此外，部分航線可稱為「區內」航線，這包括來往一個區域內的短途航線。因此，就香港而言，部分亞洲區航線亦是相關的航線。不同航線之間的運貨量、貨物種類、船舶類型、停靠港及出發港至目的港的航程距離，各有不同。

2.20 途經某個港口的班輪貨物一般會分為直接裝運貨物或轉運貨物。直接裝運貨物包括在該港口進出口的貨物（有關貨物可能須經由陸路運送來往周邊內陸地區）。轉運貨物包括以其他地方為出發港及最終目的港之貨物（即有關港口只是中轉站）；有關貨物會於轉口港從船舶卸下，然後被裝回該船，或另一艘船舶上。

⁶ 部分航運公司稱此運費上調為一般費率修正附加費（**General Rate Restoration**，簡稱「**GRR**」）。

2.21 因此就香港而言，以香港為出發港或目的港之貨物屬於直接裝運貨物⁷。如貨物途經香港，但最初出發港或最終目的港在其他地方（包括華南地區其他港口），則屬於轉運貨物。根據政府統計處的數據，2016年香港的港口貨櫃總吞吐量中，直接裝運貨物佔約31%，轉運貨物則佔約69%⁸。

2.22 香港的班輪服務選擇多元化，包括服務的班次及地域網絡覆蓋（即服務所及的目的地數目）。於2016年，香港港口每星期提供約330班貨櫃班輪服務，連接香港港口至全球約470個目的地⁹。班輪服務佔香港遠洋貿易的比例最大，而估計香港約75%的遠洋貿易，是以貨櫃航運的方式進行¹⁰。

2.23 因此，香港獲公認為全球貿易的重要樞紐，港口貨櫃吞吐量排名為全球第五¹¹。因此，班輪航運及相關行業為香港帶來龐大的經濟效益。例如於2015年，香港港口及航運業佔香港本地生產總值1.3%，從事業內工作的人士佔香港勞動人口2.3%¹²。這些行業亦間接帶動了貿易及物流業，於2015年，貿易及物流兩個行業分別佔香港本地生產總值18.9%及3.3%，於同期，香港有19.8%的人士從事這兩個行業¹³。

班輪協議

2.24 是次申請提出，競委會應就各船公司之間的班輪協議發出集體豁免命令，而這些協議實際上主要指船舶共用協議及自願討論協議。

2.25 是次申請並沒有就運費定價協議，即班輪公會協議申請集體豁免命令（班輪公會協議簡稱公會協議，英文稱為liner conferences或conferences）。公會協議是航運公司之間合作的傳統方式，涉及為個別航線訂定運費和其他運貨條件。申請人表示公會協議在香港業界現行的班輪協議中已不具代表性。而其他形式的班輪協議則並沒有在是次申請中提及。因此，競委會只就船舶共用協議及自願討論協議作出評估，而並沒有考慮其他形式的班輪協議。

2.26 是次申請指[...]及[...]，分別為船舶共用協議及自願討論協議；它們在業務涉及本港的航運公司所訂立的相關協議中具有代表性。申請人亦向競委會提供了另外20份涉及香港的船舶共用協議及自願討論協議之副本，有關協議的訂

⁷ 直接裝運貨物包括其後或最初經由陸路運往或運離中國內地的貨物。

⁸ 政府統計處《香港船務統計》2016年第4季。貨櫃總吞吐量指海運及河運的載貨貨櫃吞吐量。

⁹ 香港海運港口局網站：「香港港口」，網址為<http://www.hkmpb.gov.hk/tc/port/port.html>。

¹⁰ 根據香港政府統計處2016年的數字。

¹¹ 根據政府統計處《香港船務統計》2016年第4季的2016年數字。

¹² 根據香港政府統計處資料的數字。

¹³ 根據香港政府統計處資料的數字。

約方為申請人屬下的會員，其後亦提供了一些近期訂立的船舶共用聯盟協議 (VSA alliance agreement) 的副本。

船舶共用協議

2.27 航運公司透過訂立船舶共用協議，協定有關提供班輪服務的經營安排，包括協調或共同經營船舶服務，以及互換或租用船舶艙位。船舶共用協議的性質與航空公司的代碼共享協議或聯盟協議相類似。

2.28 不同船舶共用協議的成員之間的合作性質和範圍各異。簡單的船舶共用協議或會訂明協議成員之間提供或互換艙位的條文，讓一間航運公司可以向另一間航運公司支付款項（如有關協議是箱位租用安排）或提供旗下船舶的艙位（如有關協議是艙位互換安排），以換取對方船舶上預設數目的艙位。整合度較高的船舶共用協議可能還載有協調各方的船期和停靠港，及／或聯合提供服務的條文。在此情況下，各訂約方會提供多艘船舶，聯合提供服務，並根據所提供的船舶總載貨容量，在有關聯合服務的船舶上取得相應數目的艙位。

2.29 船舶共用協議亦可能包括一些配套安排，例如設立服務中心以協調該協議的運作、共用碼頭及／或共用貨櫃等設備。協議各訂約方亦可分享有關某航線經營方面的資訊，以便執行各方所預期的合作。

2.30 船舶共用協議有幾個不同的名稱，例如班輪聯盟 (consortia)、箱位互換協議 (slot exchange agreement 或 slot swap agreement)、箱位租用協議 (slot charter agreement) 及聯合服務協議 (joint service agreement)。此外，「聯盟」(alliance) 或「策略聯盟」(strategic alliance) 一詞可指涵蓋多條航線而非單一航線的船舶共用協議，在這類協議下，班輪營運人可同時管理全球多個聯合航運服務。在全球主要的貿易航線，船舶共用協議大都以聯盟的形式訂立。就此理由陳述書及該命令而言，這些協議一律屬於船舶共用協議。

自願討論協議

2.31 自願討論協議是航運公司之間訂立的協議，讓各訂約方就一條或多條特定航線討論有關的商業問題。

2.32 自願討論協議訂明容許成員討論向顧客提出的定價之相關資料（包括運費、有關運貨的附加費及配套服務）。例如，自願討論協議成員可預先將自己計劃或建議收取的運費及修訂這些運費的資料通知對方。然而，是次申請表明，個別服務合約之實際條款（包括價格）是保密的，並不受自願討論協議的成員監察。

2.33 自願討論協議的成員可以就有關運費（包括綜合費率上調，即 GRI）及部分附加費的建議定價達成協議，並集體發出有關定價建議，但自願討論協議的成員可以不跟隨有關定價建議。

2.34 此外，自願討論協議亦有訂明可就一條或數條航線交換其他商業資料，例如協議成員的成本、船舶的載貨容量和調配，及市場佔有率的具體統計數據或報告。最後，自願討論協議容許協議成員討論及交換某航線上一般事宜的相關資料，例如監管法規的發展、經濟前景、最佳作業手法及守法事宜。

3 其他司法管轄區對班輪協議的豁免概覽

簡介

3.1 在多個司法管轄區，班輪協議歷來都獲豁免，不受競爭法規管。申請人在申請時及其後提交的文件中引述了這些豁免的例子。此外，在競委會諮詢期間，亦有多方建議競委會就是次申請的決定應跟隨某個或某些司法管轄區採用的方式。

3.2 雖然已在初步意見陳述書中提及，但競委會在此重申，香港與海外地區在促成豁免制度安排的司法框架和經濟環境各有不同，故其他司法管轄區所採用的方式不能全盤照搬，套用在香港。競委會只按照《條例》列明的經濟效率豁免準則評估是次申請，當中考慮是次申請涵蓋的班輪協議據稱會產生的具體經濟效率，以及該等協議對顧客的影響。

3.3 不過，競委會認為其他司法管轄區的做法或可提供相關資訊，作為是次申請的背景參考資料。故本部分就若干司法管轄區對班輪協議的豁免作出概述。

豁免班輪協議的不同方式

3.4 各司法管轄區就相關豁免的範圍、形式及依據皆有不同。

相關豁免的範圍

3.5 正如上文第 2.25 段所述，航運公司之間的合作傳統上採用釐定運費的協議或公會協議的形式。聯合國貿易和發展會議（「貿發會議」）在 1974 年通過了《班輪公會行動守則公約》（於 1983 年生效），就公會協議訂明一些規例¹⁴。

3.6 多個司法管轄區繼續透過特定的法律條文，為公會協議或釐定運費的協議提供競爭法的豁免，包括澳洲、日本、紐西蘭及南韓¹⁵。該等豁免一般直接或間接地涵蓋航運公司之間就營運和商業事宜的協議（即船舶共用協議和自願

¹⁴ 香港於 1997 年透過《商船（班輪公會）條例》（第 482 章）實施了這份守則公約。該條例制定通過之時，香港仍未有普遍適用的競爭法例；該條例第 12 條規定，公會對競爭施加的某些限制「不得憑藉關於不合理限制貿易的任何法律規則而不可強制執行」。競委會不認為《商船（班輪公會）條例》第 12 條提供了豁免，使有關行為免受《競爭條例》中的競爭守則規限，尤其是競委會認為《商船（班輪公會）條例》第 12 條並沒有提供依據令《競爭條例》附表 1 第 2 條（遵守法律規定）提供的豁免適用。至於公會協議各方會否因違反《競爭條例》第 6(1) 條被追究以施加罰款，《商船（班輪公會）條例》第 12 條對此毫無影響。

¹⁵ 參見澳洲的《競爭及消費者法案 2010》第十部；日本的《海上交通法案》；紐西蘭的《商務法案 1986》及《航運法案 1987》；及南韓的《海上交通法案》。

討論協議分別包括的事宜)。而當中某些司法管轄區已有提議，要求收窄豁免的範圍或直接廢除豁免，下文 3.15 段對此有進一步闡述。

3.7 近年，航運公司之間亦出現了其他合作形式，即自願討論協議及船舶共用協議，基本上取代了公會協議。船舶共用協議及自願討論協議並不涉及就劃一或共同運費達成具約束力的協議。

3.8 美國及加拿大透過特定的海運條例，使自願討論協議及船舶共用協議獲豁免不受有關的競爭法規管¹⁶。但是在歐盟，只有航運公司之間簽署的「班輪聯盟」協議（等同船舶共用協議）在歐盟的競爭守則中獲得集體豁免（「**歐盟班輪聯盟集體豁免規例**」）¹⁷。同樣地，在以色列，2013 年 1 月生效的集體豁免亦只限於船舶共用協議¹⁸，而印度通過頒布一系列的政府公告，使船舶共用協議免受有關競爭守則的規限¹⁹。

3.9 在新加坡，涵蓋班輪協議（包括船舶共用協議及自願討論協議）的集體豁免命令自 2006 年生效²⁰，若要獲得該命令下的豁免，相關協議不得要求航運公司遵從任何運價表。馬來西亞於 2014 年頒布集體豁免命令，為期三年，及後於近期再次發出命令，將集體豁免延續兩年²¹。雖然馬來西亞發出的豁免命令同樣適用於自願討論協議及船舶共用協議，但這兩類協議均不可涉及合謀定價、價格建議或規定強制跟從運價表。

¹⁶ 參見美國的《航運法案 1984》（經《海運改革法案 1998》修訂）；以及加拿大的《航運公會豁免法案 1987》。這些法案允許公會協議，不過有關協議必須容許公會成員與其顧客單獨簽訂保密的服務合約。

¹⁷ 2009 年 9 月 28 日頒布的《歐盟委員會規例 906/2009》(Commission Regulation 906/2009)。此規例闡述羅馬條約第 81(3) 條 (Article 81(3) of the Treaty) 對航運公司之間所訂立特定類別的協議、決定及經協調做法（班輪聯盟）的適用情況。

¹⁸ 參見經合組織發表的《以色列競爭政策發展 2012 年年度報告》(Annual Report on Competition Policy Developments in Israel, 2012)。

¹⁹ 參見印度最近於 2017 年 6 月 16 日發表的《企業事務部公告》(Ministry of Corporate Affairs Notification)，由 2017 年 6 月 20 日起給予船舶共用協議為期一年的豁免，不受印度的相關競爭守則規管。

²⁰ 參見新加坡 2006 年簽發的《競爭（班輪協議集體豁免）命令》(Competition (Block Exemption for Liner Shipping Agreements) Order)。此命令分別於 2010 年及 2015 年兩次透過《競爭（班輪協議集體豁免修訂）命令》(Competition (Block Exemption for Liner Shipping Agreements) (Amendment) Order) 延長豁免。

²¹ 《競爭（就班輪服務的船舶共用協議及自願討論協議的集體豁免）命令 2014》(Competition (Block Exemption for Vessel Sharing Agreements and Voluntary Discussion Agreements in respect of Liner Shipping Services) Order 2014)，及馬來西亞競爭委員會於 2017 年 6 月 21 日發布的新聞稿《馬來西亞競爭委員會續為班輪協議提供兩年有條件的集體豁免》(MyCC Grants Conditional Block Exemption in Respect of Liner Shipping Agreements for Another Two Years)。

3.10 在中國內地，國際班輪協議受到行業性規管²²。涉及中國港口的班輪公會協議，以及航運公司之間的營運和價格協議，應自訂立之日起 15 日內向交通運輸部備案。交通運輸部可在該條例規定的情況下——包括該等協議可能損害公平競爭的情況下——對其實施調查。前述調查須會同國家發展和改革委員會及國家工商管理總局共同進行，而這兩個機構同時亦負責反壟斷法的執法。

3.11 最後，在某些司法管轄區，例如俄羅斯及南非，班輪協議受到一般競爭法的規管，從未獲得特別豁免於競爭法²³。

豁免的形式及依據

3.12 歐盟、馬來西亞及新加坡這些司法管轄區均透過集體豁免命令提供豁免，這與香港的機制類似。這些司法管轄區發出集體豁免命令是基於有關協議可滿足特定的經濟效率豁免條件，這與《條例》下的經濟效率豁免條文同出一轍。就新加坡而言，雖然有關豁免的條件並未明確要求需讓顧客分享經濟效率所帶來的利益，但實際上這亦可能成為是否給予集體豁免的考慮因素。在程序上，集體豁免命令並非由新加坡競爭委員會發出，而是在該委員會作出相關建議後，由《新加坡競爭法案 2004》指定的一位政府部長簽發。

3.13 另外一些司法管轄區透過特定的法律條文提供豁免，所以有關豁免的基礎並不一定是該等協議符合特定的經濟效率條件。採用這種方式的國家有澳洲、加拿大、日本、紐西蘭、南韓及美國。

3.14 在上述兩種機制下，豁免都可能帶有附加要求，規定需向指定當局提交相關協議註冊方可受惠於豁免。在某些司法管轄區，上述指定當局或其他機關保留在特定情況下對已註冊的協議展開調查的權力。另外有關豁免亦可能會受市場佔有率上限或其他條件所限。

檢討班輪協議的豁免

3.15 近年來，各地競爭事務當局及其他組織都開始重新審視或改革有關豁免機制，其中包括：

- (a) 美國的《海運改革法案 1998》對《航運法案 1984》下的豁免機制作出修訂，包括要求容許公會成員與發貨人單獨訂立保密服務合約。而加拿大在 2001 年通過修訂《航運公會豁免法案 1987》亦加入了類似的要求。

²² 參見由中華人民共和國國務院發布，自 2002 年起生效的《國際海運條例》及交通運輸部在 2003 年頒布的條例實施細則。

²³ 參見經合組織 2015 年 6 月發表的《班輪的競爭事宜》俄羅斯聯邦及南非部分。

- (b) 2002 年，經濟合作與發展組織（「經合組織」）發表了一份有關班輪行業的競爭政策報告，其中審視了支持豁免班輪協議的傳統理據，建議廢除對訂定及討論運費的反壟斷豁免，而營運安排只在沒有構成過大的市場權勢時，才可繼續享有豁免²⁴。
- (c) 此後不久，歐盟開始檢討原有對公會協議的集體豁免（「**歐盟公會協議集體豁免規例**」）²⁵，促成在 2006 年廢除了有關集體豁免，寬限期兩年²⁶。同樣地，以色列於 2010 年亦廢除了長期以來為國際公會協議及其他班輪協議提供豁免的一項條文，轉而採納對班輪聯盟的集體豁免²⁷。印度自 2013 年起便從有關政府公告中剔除了對自願討論協議的豁免，故現時只有船舶共用協議可獲豁免²⁸。
- (d) 在紐西蘭，《商務（合謀及其他事宜）修訂草案》於 2015 年呈交議會，若草案通過，將廢除《航運法案 1987》中的競爭規例及《商務法案 1986》中的豁免，班輪協議將會受紐西蘭商務委員會監察下的一般競爭制度規限²⁹。最近就該草案呈交的一項修訂，建議有目標地將國際定期班輪集體排除在規限之外，其涵蓋範圍大致與競委會該命令准許的船舶共用協議活動相同。³⁰
- (e) 澳洲在 2015 年檢討其競爭法（有關檢討稱為 Harper Review），建議法定豁免應予以廢除，改為由澳洲競爭及消費者委員會發出集體豁免命令，班輪協議必須符合一個有利競爭的最低標準才可

²⁴ 經合組織 2002 年 4 月 16 日發表的《班輪行業競爭政策最後報告》(Competition Policy in Liner Shipping Final Report)。

²⁵ 參見 1986 年 12 月 22 日發表的《歐洲理事會規例 4056/86》(Council Regulation 4056/86)，其中詳述羅馬條約第 85 條及 86 條在海上運輸方面的應用的詳細規則。

²⁶ 參見 2006 年 9 月 25 日發表的《歐洲理事會規例 1419/2006》(Council Regulation 1419/2006)，廢除了《歐洲理事會規例 4056/86》。

²⁷ 參見經合組織發表的《以色列競爭政策發展 2010 年年度報告》及《以色列競爭政策發展 2012 年年度報告》。

²⁸ 聯合國亞洲及太平洋經濟及社會委員會 (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) 2015 年發表的《政策簡報：競爭法下的航運業集體豁免》(Policy Brief, Shipping Block Exemption from Competition Law)。

²⁹ 經合組織 2015 年 6 月發表的《班輪的競爭事宜》紐西蘭部分。

³⁰ 2017 年 7 月 6 日發表的《第 343 號命令補充文件》(Supplementary Order Paper No. 343)。所建議的集體排除將在特定條件下提供豁免，不受《商務法案 1986》對反競爭協議及合謀行為的禁制規限。

獲得豁免³¹。澳洲政府回應此檢討時表示對有關建議持「開放態度」³²。

3.16 有些司法管轄區在檢討相關豁免後，決定不對現行的豁免制度作重大修訂：

- (a) 例如在新加坡，新加坡競爭委員會分別在 2010 年及 2015 年重新審視了於 2006 年為班輪協議發出的集體豁免命令，並向有關政府部長建議繼續按照原本的條款延續豁免。
- (b) 日本公平貿易委員會於 2016 年檢討了當地法律對國際海運的反壟斷豁免³³，結論認為由競爭法角度來看，不應再繼續提供豁免，但日本交通部決定暫時保留現有的豁免³⁴。
- (c) 馬來西亞競爭委員會最近就現行的集體豁免命令進行了公眾諮詢³⁵，其後決定再次向船舶共用協議及自願討論協議發出為期兩年的集體豁免命令。就自願討論協議而言，仍需遵循其中不得含有合謀定價、價格建議或規定強制跟從運價表的元素這一條件。

總結

3.17 總括而言，在若干司法管轄區，船舶共用協議仍然從競爭法獲得豁免，至於自願討論協議，情況則不盡相同。有些司法管轄區仍然為公會協議及／或自願討論協議提供豁免，但亦有若干司法管轄區及組織在近年重新審視公會協議及／或自願討論協議的豁免理據後，認為這方面的豁免不再恰當，其中包括歐盟、印度、以色列及經合組織。

3.18 馬來西亞和新加坡兩國最近就自願討論協議及船舶共用協議發出集體豁免命令，惟馬來西亞的豁免不適用於該等協議的訂約方與定價相關的行為。在

³¹ 參見 2015 年 3 月發表的《競爭政策檢討最後報告》中「第四項建議 – 班輪業」(“Recommendation 4 – Liner shipping” in Competition Policy Review, Final Report)。

³² 2015 年《澳洲政府對競爭政策檢討的回應》(Australian Government Response to the Competition Policy Review)。

³³ 日本公平貿易委員會 2016 年 2 月發表的《檢討反壟斷法案對國際海運的豁免機制》(Review of the System for Exemption from the Antimonopoly Act for International Ocean Shipping)，當中檢討包括公會協議、討論協議、班輪聯盟及汽車運輸協議。

³⁴ 日本土地、基建、交通及旅遊部 2016 年 6 月 14 日發出的新聞稿 (Japanese Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism)。

³⁵ 馬來西亞競爭委員會於 2017 年 5 月 11 日進行的公眾諮詢《為班輪服務的船舶共用協議及自願討論協議建議發出的集體豁免命令》(Proposed Block Exemption for Vessel Sharing Agreement and Voluntary Discussion Agreement in Respect of Liner Shipping Services)。

某些司法管轄區，例如澳洲及紐西蘭，有建議提出自願討論協議及／或船舶共用協議都應受一般競爭制度的規限。另外，有一些司法管轄區從未向班輪協議提供過競爭法的豁免。

4 競委會對是次申請的評估

4.1 分析框架

4.1 競委會必須信納某特定類別的協議屬由《條例》附表 1 第 1 條的經濟效率豁免或因該條而豁免於第一行為守則的適用範圍之外的協議時，才可就該類別的協議發出集體豁免命令。

4.2 只有同時符合以下四個條件，經濟效率豁免才適用：

- (a) 協議對改善生產或分銷、或促進技術或經濟發展有貢獻；
- (b) 消費者可公平地分享協議所帶來的利益；
- (c) 協議沒有對有關業務實體施加對達致上述 (a) 項所指明的經濟效率目的而言並非不可或缺的限制；以及
- (d) 協議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。

4.3 競委會發表的《第一行為守則指引》的附件部分載有上述每項條件的更多詳情³⁶。

4.4 正如《第一行為守則指引》所述，經濟效率豁免涵蓋各種客觀的經濟效率，包括成本效率及品質效率³⁷。「改善生產或分銷」的經濟效率的例子包括透過更長生產或交付週期、或改變生產或分銷方式降低成本、改善產品品質，和增加產品種類³⁸。促進「技術進步」所產生的經濟效率可能包括透過規模經濟提升效率，和提高研發的成效³⁹。

4.5 尋求獲得豁免的業務實體應承擔舉證責任，證明其協議達致經濟效率豁免的每項條件⁴⁰，這點在多於一個業務實體或業務實體組織申請集體豁免命令時同樣適用。競委會亦無需在決定經濟效率豁免適用（或不適用）於某行為之前就該行為是否違反第一行為守則作出定論。

4.6 在此框架之下，競委會就船舶共用協議及自願討論協議是否符合經濟效率豁免的四項條件得出結論，在下文 4.2 及 4.3 節中詳述。

³⁶ 《第一行為守則指引》附件第 2.6 至 2.21 段。

³⁷ 《第一行為守則指引》附件第 2.8 段。

³⁸ 《第一行為守則指引》附件第 2.11 段。

³⁹ 《第一行為守則指引》附件第 2.12 段。

⁴⁰ 《第一行為守則指引》附件第 2.4 段。

4.2 船舶共用協議

評估對競爭的潛在損害

4.7 船舶共用協議涉及班輪航運業的競爭對手之間訂立協議，就班輪營運的特定範疇進行合作，而其中有些合作，尤其是在共享載貨容量及／或協調各方的航運服務方面，可能會引起競爭問題。

4.8 這些問題包括：

- (a) 船舶共用協議引致訂約各方提供的服務種類減少。這是由於原本由各航運公司單獨提供的運載服務透過訂立船舶共用協議變成聯合提供。具體而言，協議成員提供的聯合服務可能令顧客在停靠的港口、貨運碼頭、船速或其他可能會互相競爭的服務元素方面的選擇減少。
- (b) 船舶共用協議可能會令其成員在合共擁有市場權勢時，限制某市場的載貨容量，從而收取更高運費。具體而言，當某船舶共用協議涉及提供聯合服務時，訂約的各航運公司可能會共同決定如何為該協議下的某條航線分配載貨容量，它們可能會決定分配較少的載貨容量予聯合提供的服務，以維持較高收費，因為載貨容量減少，協議成員便可能無需再為了用盡船舶上的貨位而進行激烈競爭，從而導致收費上升，尤其是當來自該協議之外的競爭並不足夠，難以對這些航運公司構成壓力的時候更是如此，這種情況下，該協議以外的航運公司的載貨容量不足以遏止加價。⁴¹
- (c) 船舶共用協議或涉及分享影響競爭的敏感資料，特別是當該等資料用於計劃船舶共用協議下所提供的服務時。即使這些資料並非運費或附加費，但可能是關乎例如成本、載貨容量及船舶調配的資料，但航運公司如能夠獲取船舶共用協議下個別競爭對手在營運方面詳盡、最新的資料（例如成本及載貨容量）⁴²，則其進行競爭的誘因減少及／或能夠更易促成經協調的結果。當然，有關航運公司無從取得航線上非協議成員的營運資料。因此，當非協議成員未能向該協議整體施加足夠大的競爭壓力時（亦即該協議成員整體運用市場權勢），分享影響競爭的敏感資料的做法將更

⁴¹ 雖然現時由於某些航線存在運力過剩，這種情況出現的可能性下降，但競委會就是次申請的決定必須顧及日後市況好轉的可能。

⁴² 參見下文第 5.26 至 5.28 段關於申請人的補充呈述，其中進一步解釋為何交換這些影響競爭的敏感資料可能會減少航運公司參與競爭的誘因及／或促進協調行為。

有可能減少航運公司互相競爭的誘因，及／或促成經協調的結果。

4.9 總的來說，船舶共用協議可能令其成員之間的競爭減弱。當非協議成員未能向該協議整體施加足夠大的競爭壓力時，這將繼而導致有關航線的運價會比未出現此情況時的運價為高。

4.10 競委會因此認為船舶共用協議為業務實體之間訂立的協議，該等協議或會損害競爭，違反《條例》的第一行為守則。在第 16 條諮詢期間收到的部分申述在這方面亦與競委會有同樣的看法。例如，該等申述關注船舶共用協議成員的載貨容量管理，或是限制、減少彼此服務上的差異，尤其是當涉及大型船舶共用協議聯盟時（雖然有些申述對這方面的論點鮮有提供實證）。

4.11 但是，船舶共用協議一般不大可能對競爭造成嚴重損害，除非協議下的行為令成員具有某種程度的市場權勢，特別是因為船舶共用協議並不涉及協議成員聯合銷售航運服務或共同定價，這表示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。競委會審視的船舶共用協議亦未涉及各方直接協定價格、編配市場或顧客。

4.12 在決定某類協議是否符合經濟效率豁免的所有條件時，其潛在損害競爭的程度是其中一個考慮因素。協議對競爭造成或可能造成的損害越嚴重，就必須產生更大的經濟效率，而顯示這些經濟效率惠及顧客的證據亦須更加有力。

4.13 基於上述各點，競委會將於下文第 4.20 段至 4.91 段中就船舶共用協議是否符合經濟效率豁免的四個條件逐一審視。首先，競委會對該命令中設定的市場佔有率上限，解釋其理據。

市場佔有率上限

4.14 競委會在建議命令中設定市場佔有率上限的規定，亦即表示當某船舶共用協議成員合共的市場佔有率不超過 40% 的上限（或在特定情況下不超過 45% 的上限）時，建議命令將會適用⁴³。

4.15 在其後的第 16 條諮詢期間，申請人及另一人士提出沒有必要設定市場佔有率上限，亦指競委會沒有清楚解釋設定市場佔有率上限的理據，同時又稱，如競委會繼續認為需要維持市場佔有率上限的規定，應考慮提高上限，與新加

⁴³ 參見建議命令第 (8) 段及初步意見陳述書第 5.16 段至 5.22 段載列的相關評述。

坡採取的做法一致⁴⁴。第 16 條諮詢期間收到的申述亦有部分贊成設定市場佔有率上限，並指出 40% 的上限可能太高。

4.16 一般而言，正確的做法是只會在充分確定船舶共用協議帶來的經濟效益大於其對競爭的潛在損害時，才讓其受惠於集體豁免命令。競委會認為唯有市場佔有率不超過 40% 的船舶共用協議才具備這種確定性。特別是正如下文中闡述，對於申請人就船舶共用協議所宣稱的某些效率，並無可能予以全面證實。

4.17 競委會在上文中已解釋船舶共用協議可能損害競爭的方式，亦指出當有關協議外的競爭不足以影響協議成員時，損害競爭的可能性更大。

4.18 在該命令中，設定 40% 的市場佔有率上限將確保在每個相關市場上，每份船舶共用協議要受惠於集體豁免，均必須面對該市場上其他至少兩份船舶共用協議或獨立航運公司的競爭。競委會認為，市場集中程度處於這一水平，可充分確定任何船舶共用協議都不能讓其成員運用市場權勢，因而不大可能產生前述對競爭的損害。為達至這些目的，競委會認為沒有特別原因需要調低市場佔有率上限。

4.19 此外，一般而言，倘船舶共用協議成員面臨有效競爭，則協議帶來的經濟效率相當可能會在更大程度上轉給消費者，包括據稱在協議下使用大型船舶而節省的成本。因此，競委會認為只要船舶共用協議成員合共的市場佔有率不超過設定的上限，則有關經濟效率相當可能在更大程度上轉給消費者。

評估經濟效率豁免

條件一：協議對改善生產或分銷、或促進技術或經濟發展有貢獻

4.20 根據申請人所述，船舶共用協議：

- (a) 因服務覆蓋範圍更廣，班次更多而提升了服務品質；
- (b) 產生成本效益；
- (c) 降低進入市場及擴張業務的成本；
- (d) 提升港口處理的使用效率；以及
- (e) 帶來環境效益。

⁴⁴ 在新加坡，只要市場佔有率在 50% 以下，有關集體豁免命令即適用。班輪協議（包括船舶共用協議）凡超過這一上限，均需向新加坡競爭委員會登記備案，但仍能受惠於集體豁免。

4.21 競委會認同，透過船舶共用協議合作的營運或會產生某些符合第一個條件中所指的對生產或分銷有改善，及／或促進技術或經濟發展的貢獻，具體內容詳見下文。

服務覆蓋範圍更廣及服務班次更多

4.22 申請人指出，船舶共用協議讓加入的航運公司較獨自營運更有能力為顧客提供覆蓋範圍更廣及班次更多的服務。例如，一間航運公司加入整合度高的船舶共用協議後，或能在涉及協議的所有班輪上提供服務或箱位，而其服務的區域或可遍及協議成員班輪到達的所有地點。

4.23 《第一行為守則指引》表明，就經濟效率豁除而言，產品品質的改善及產品種類的增加（若有關產品是服務，則包括服務覆蓋範圍更廣，服務次數更頻密）或可作為改善生產或分銷的例子⁴⁵。

4.24 故競委會考慮了船舶共用協議下的航運公司，是否較其獨自營運而言，更有能力為顧客提供覆蓋範圍更廣及班次更多的服務。此外，船舶共用協議或可促進有賴於發達交通網絡的貨物轉運活動。有關的評估載於下文 (a) 及 (b) 分段。

(a) 為顧客提供範圍更廣、班次更多的服務的能力

4.25 競委會知悉，一間航運公司為某特定航線提供班輪服務，需要龐大的投資，有能力保證船期固定。例如，為遠洋航線（如來往歐亞之間的航線）提供每週一次的班輪服務，一般需要 8 至 9 艘同樣規模的船舶⁴⁶。營運一艘船舶需要大量資金，現時一艘大型船舶的售價通常超過 1 億美元⁴⁷。航運公司，尤其是規模較小的航運公司，可能無法或不願意單憑一己之力為多條航線提供班輪服務。

4.26 船舶共用協議令航運公司之間能夠通過箱位租用或互換安排得以利用彼此的服務，亦可／或將各自的船舶集中，聯合為一條或多條航線提供服務。故比起獨自營運，一間航運公司為顧客服務的範圍可能更廣泛，班次可能更多。

4.27 就如申請人所提出，這個經濟效率，主要關乎個別航運公司能夠怎樣透過船舶共用協議擴大為顧客提供的服務。從顧客的角度來看，這的確可能產生某些效益。例如，顧客無需分別與幾間航運公司洽談，便可使用多間航運公司的服務。可預料，這樣既可省卻顧客就數個安排磋商的時間及資源，亦因顧客可以把所有貨物交予一間航運公司處理，令貨運價格下降。

⁴⁵ 《第一行為守則指引》附件第 2.11 段。

⁴⁶ 經合組織 2015 年 6 月發表的《班輪的競爭事宜》歐盟部分第 26 段。

⁴⁷ [...]

4.28 然而，雖然個別航運公司透過船舶共用協議或能擴大為顧客提供的服務範圍，但是卻透過其他航運公司的現有服務進行，故令人質疑船舶共用協議實際上有否使市場整體的服務覆蓋範圍擴大及班次增加（這點一般在確定有否經濟效率時更為相關）。例如其中一個情況是，有些航線上的服務是透過船舶共用協議由協議成員聯合提供的，但是如果沒有船舶共用協議的話，協議成員便不願意或無法單獨營辦有關服務。

4.29 申請人支持有此項經濟效率所提交的數據，主要集中於個別航運公司能為其顧客提供的服務覆蓋範圍擴大。競委會知悉申請人以 [...] 提升服務為例，指 [...] 在加入 [...] 後，能為其顧客提供更多亞洲至北歐航線的服務。

表 4.1：[...] 加入 [...] 前後所提供的亞洲至北歐航運服務對比

	[...] 加入 [...] 之前 提供的航運服務	[...] 加入 [...] 之後 提供的航運服務	轉變 (%)
每週航運服務 ⁽¹⁾	2	6	+200%
每週停靠亞洲港口 的次數	15	33	+120%
每週停靠歐洲港口 的次數	9	24	+167%

資料來源：申請人提供，引述海運研究公司 *Drewry Maritime Research* 的數據

註：(1) 不包括箱位租用服務

4.30 表 4.1 顯示，[...] 加入 [...] 之後，能夠提供的亞洲至北歐航運服務增至三倍。這令其每週停靠亞洲港口的次數由 15 次增至 33 次，而每週停靠歐洲港口的次數亦由 9 次增至 24 次。

4.31 申請人在第 16 條諮詢期間的申述亦提供資料，說明某航運公司在多條特定航線上利用其他協議成員的船舶運載貨物的比重。

表 4.2：船舶共用協議夥伴船舶相對自有船舶的載貨比率

航線名稱	協議夥伴船舶載貨量平均比率 % (2016 年 1 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日)
跨太平洋東行航線 (亞洲至美國西岸)	[...]%
跨太平洋東行航線 (亞洲至美國東岸)	[...]%
跨太平洋西行航線 (美國西岸至亞洲)	[...]%
跨太平洋西行航線 (美國東岸至亞洲)	[...]%
亞歐東行航線 (歐洲至亞洲)	[...]%
亞歐西行航線 (亞洲至歐洲)	[...]%

資料來源：申請人提供，根據從[...]間航運公司個別收集的資料。

4.32 表 4.2 顯示有關航運公司在以上每條航線上都有相當比重的貨物由另一個協議成員的船舶運送，整體平均百分比約為[...]%。

4.33 對船舶共用協議有能力令市場整體的服務覆蓋範圍擴大、班次增多的實質論證較少（部分原因或是由於船舶共用協議在特定航線上由來已久，少有「與事實相反」的情形可供評估）。在這方面，申請人提及若有某間船公司不再參與船舶共用協議，會產生負面效應（例如船舶停靠港口的次數下跌，可供選擇的目的地亦會減少），並表示當評估多個航運公司的情況時（相對於從個別航運公司的角度而言），同樣的原則均行之有效，且適用於整個行業。申請人嘗試以假設的情形來進行說明，但並沒有就此提供具體數據。

4.34 關於聲稱船舶共用協議令相關市場整體服務班次增加，競委會未能核實這一說法是否真確。在初步意見陳述書中，競委會表示船舶共用協議或會導致某些航線上個別航運公司的服務進行整合（例如將兩艘未有充分利用的船隻，重整為一艘載滿貨物的船隻）⁴⁸。雖然此舉可產生一定的成本效益（下文第 4.45 至 4.48 段會就此進一步討論），但這亦會對整體的服務班次產生負面影響。第 16 條諮詢期間收到的部分申述提及船舶共用協議對班次的影響，例如表示該等協議不但可能減少班次，而且增加的班次可能不會令顧客受惠。競委會認為，在缺乏進一步證明的情況下，關於船舶共用協議整體上是否能為特定航線增加服務班次這點至少存有疑問。

4.35 總括而言，競委會認同船舶共用協議可能使個別航運公司相較單獨營運而言，能向顧客提供覆蓋更廣、班次更密的服務。理論上，船舶共用協議可能亦會令相關市場的服務整體上擴闊範圍、增加班次，但競委會無法獲取具體的實證來證明這點是否屬實，不過亦無需對此聲稱經濟效率的元素作出定論，因

⁴⁸ 初步意見陳述書第 4.31 至 4.32 段。

為該命令中規定的市場佔有率上限，讓競委會有信心就第一項條件而言，船舶共用協議對競爭可能產生的潛在損害不會超過其潛在的經濟效率。

(b) 船舶共用協議對轉運貨物流量的影響

4.36 申請人及一些參與競委會諮詢的各方指出，保持香港轉運樞紐的地位很重要。香港的港口十分依賴轉運貨物流量，本港處理的貨櫃大部分都是轉運貨櫃。有意見認為本港進出口商或可從中受惠，因為相對於香港不是轉運樞紐的情況，他們可享用更多的班輪服務。換言之，倘本地沒有轉運貨物，或可預期香港的班輪服務覆蓋範圍會縮小，而班次亦會減少。申請人及有關各方亦認為，香港作為轉運樞紐能夠惠及消費者及本地更廣泛的經濟領域，因為貨物轉運為海上航運業帶來巨大的規模經濟效應（繼而又會促進更完善的基建和提高航運業及相關專業服務界別的就業水平）。

4.37 就當前目的而言，競委會評估了船舶共用協議能否促進貨物轉運，令班輪服務的直接用家（例如進口商及出口商）獲益。競委會認為無必要評估船舶共用協議或會為香港整體經濟帶來的好處。

4.38 競委會認為，若誠如上述，船舶共用協議的確可能令航運服務覆蓋範圍更廣及班次更多，預料船舶共用協議有助香港維持轉運貨物的流量。能夠提供廣泛覆蓋各地的航運網絡及頻密的航運班次，被公認為是成為轉運樞紐的重要因素⁴⁹。鑒於此等原因，在前期諮詢中某些意見指出，船舶共用協議對確保香港保持作為轉運樞紐的吸引力作出了貢獻。競委會同意相對於轉運流量較低的情況，香港的進出口商將因為高轉運流量，而受惠於更多的班輪服務。

4.39 此外，船舶共用協議可能促進貨物轉運，令班輪航運服務的顧客在其他方面得益。例如，如果航運公司屬於同一個船舶共用協議的成員，相信在它們的船舶之間裝卸轉運貨物似乎更容易。申請人在第 16 條諮詢中提交的申述提及，船舶共用協議能使貨物搬往另一艘接駁船的費用由更大量的貨物分攤，從而降低單位成本。例如當船舶共用協議下多個成員的貨物裝上駛往同一船舶的躉船時，就可能屬於這種情況。

4.40 競委會並未獲取證明船舶共用協議促進貨物轉運的實證，但至少原則上同意船舶共用協議可能以上述方式促進貨物轉運流量，因而可被視為經濟效率豁除下的「改善生產或分銷」。

⁴⁹ 參見例如香港航運發展局報告《香港港口發展策略 2030 研究》中由 BMT Asia Pacific 於 2014 年 10 月準備的行政摘要第 3.3 節（「對國際轉運而言的競爭力」）。

由規模經濟產生的成本效益

4.41 申請人指船舶共用協議帶來規模經濟，繼而產生成本效益。具體而言，申請人認為船舶共用協議促使大型現代化船舶投入營運，因而降低每個標準貨櫃單位 (TEU) 的燃油成本⁵⁰。這些大載貨容量的船舶如無法載滿，則不具實用性及效率，這正正可能是航運公司不透過船舶共用協議分享載貨容量，獨自營運這些大型船舶時會出現的情況。據申請人所稱，停靠香港的船舶數目雖然因此減少，但因船舶體積更大，所以整體載貨容量得以維持一樣的水平。這在本質上，提供了發貨人要求的服務水平，同時亦減少了可能不符經濟原則和重疊的服務。

4.42 競委會同意，更大型、更高效的船舶能夠為航運公司節省成本，因為運載每個貨櫃的平均運送成本較低。由規模經濟節省的成本，或可歸類於經濟效率豁除下的促進「技術進步」⁵¹。

4.43 例如，根據經合組織引用的數據，估計在「超大型貨櫃輪船」上每個 TEU 的燃油成本，比一般載貨容量為 13,100 個 TEU 的貨輪低 35%⁵²。申請人亦提交了下表，以證明船舶規模對航運公司每個 TEU 的箱位成本有何影響。⁵³

圖 4.1 船舶規模對箱位成本的影響

[...]

4.44 競委會原則上接受，船舶共用協議預期或會促進更大型、更高效的船舶投入使用，因為該等協議有助確保高使用率。多間航運公司均可取得某船舶上的箱位這一做法，預期可將該艘船舶的載貨容量使用率提升至最高的可能限度，繼而確保規模經濟得以實現。競委會明白在主要航線上引入超大型船舶，亦會產生「連帶效應」，使其他較次航線（其使用的船舶通常較主要航線為小）也能使用載貨容量更大的船舶。具體而言，這些本來在主要航線上使用的船舶可能在較次航線上投入服務，這些較次航線因而也使用了比以往更大的船舶，有助節省成本。

4.45 此外，透過使用數目較少的船舶，可減少不符經濟原則和重疊的服務，從而亦可能達致節省成本的效果。例如，某航線上有兩艘船舶均未能滿載貨物，若將兩者的貨物整合載滿一艘船，預期可避免浪費，減少航運公司的整體

⁵⁰ 標準貨櫃單位 (TEU) 指 20 呎長標準尺寸的貨櫃。

⁵¹ 《第一行為守則指引》附件第 2.12 段。

⁵² 經合組織 2015 年 6 月發表的《班輪的競爭事宜》秘書處資料第 23 段，引述 Drewry 研究公司 2013 年數據。

⁵³ 船舶運載成本通常以每個箱位的成本表示（例如每日運送一個 TEU 的成本）。

營運費用（儘管如上文第 4.34 段所述，這也意味著班次可能會減少）。與此有關的營運費用或包括船舶成本、航行及船員開支、燃油費用及港口有關費用。

4.46 在初步意見陳述書中，競委會表示若有更多實證，證明船舶共用協議透過使用大型船舶，及／或令某些船舶的使用率更高，已節省或可節省成本，將有助競委會就上述的經濟效率作出定論⁵⁴。

4.47 申請人在第 16 條諮詢期間提交的申述，提供了兩間規模接近的航運公司的估計成本比較資料，根據 Drewry Maritime Research 的資料，其中一間加入了某大船舶共用協議聯盟（[...]），另一間（[...]）則沒有加入。根據申請人所述，在三條數據集完整的航線上，參加船舶共用協議聯盟的航運公司所提供的箱位，比非船舶共用協議聯盟的航運公司便宜，相差幅度為：

- (a) 亞洲至北美東岸航線為 [...] %；
- (b) 亞洲至中東航線為 [...] %；及
- (c) 亞洲至北美西岸航線為 [...] %。

4.48 雖然在這些航線上，該兩間航運公司經營的服務一定有些差異，故不可能對兩者的成本作出完全可靠的比較，但申請人提供的數據確實提出了一些理據，以支持船舶共用協議令航運公司的平均運貨成本降低這一論點。

進入市場及擴張業務的成本降低

4.49 申請人聲稱航運公司在開始營運或擴大某航線的服務時，船舶共用協議或會降低其進入市場及擴張業務的所需成本，從而減低進入該航運市場或擴張業務的障礙。舉例而言，申請人指出 [...] 倘無加入 [...]，將需每年額外投入 [...] 美元，才能將亞洲至北歐航線的班次由每週 2 班增至 6 班。加入 [...] 後，[...] 既可在聯盟每週的 6 個班次上提供艙位，亦毋須承擔額外費用（詳情請參閱上文第 4.29 至 4.30 段）。

4.50 就促進航運公司進入市場或擴張服務而言，在某航線提供其他航運公司的船舶上的艙位，有別於該航運公司透過提供全新安排的航運服務而進入市場或擴張服務。此外，看來申請人聲稱的這一經濟效率，與上文所述船舶共用協議使服務覆蓋較廣及班次較頻密的經濟效率有部分重疊。

4.51 然而，競委會認為申請人聲稱的經濟效率亦有一定程度的理據。雖然一間航運公司透過船舶共用協議提供競爭對手的船舶上的艙位，未必會使該航線的整體載貨容量提高，不過，有多一間航運公司能經營該航線，或是提供定期

⁵⁴ 初步意見陳述書第 4.32 段。

班輪服務，原則上該航線或有關服務的競爭亦會增加。航運公司如希望擴張現有服務，加入船舶共用協議可能是具有成本效益的方法。

4.52 如上所述，營運一條航線需要投入龐大的資金，以購買足夠數目的船舶。船舶共用協議容許航運公司在營運某航線時，毋須購入與獨自營運該航線時一樣多的船舶，但又能提供更多服務，因此可能降低提供更多服務的成本。船舶共用協議的這一特點，於小型航運公司而言可能尤為重要，因這些公司若獨自營運的話，部分因為參與船舶共用協議才能提供予顧客的服務，很可能無法提供⁵⁵。

4.53 有少數在競委會諮詢期間收到的意見表示，某些航線或定期班輪的競爭未必會如業界所指般增加，因為船舶共用協議整體上具有迫使小型航運公司退出市場的效果，並列舉曾有非聯盟成員的小型航運公司清盤，以及小型航運公司加入船舶共用協議後被大型航運公司收購的例子。然而，競委會認為，這未能證明有關事件是由船舶共用協議所引致（而非市場力量的反映）。只要小型航運公司仍然是獨立實體，它們就有可能受惠於透過船舶共用協議提供更多服務的較低成本。加入船舶共用協議，而現時仍為獨立實體的小型航運公司，例子有太平船務、長錦商船及萬海航運等。

4.54 在初步意見陳述書中，競委會表示，若有更多航運公司（尤其是小規模的航運公司）透過加入船舶共用協議擴張服務而使某些航線競爭增加的例子，將有助競委會進行評估。申請人在第 16 條諮詢期間的申述中，提供了某小型航運公司[...]於 2005 年至 2017 年期間訂立的船舶共用協議，詳情如下⁵⁶。

**表 4.3：透過加入船舶共用協議擴張服務，
2005 年至 2017 年間涉及 [...] 的船舶共用協議**

[...]

資料來源：申請人提供的數據

4.55 申請人提供的數據顯示，該航運公司以為數不多的船隻，便能在船舶共用協議下的航線加強其服務，只因可大量額外利用協議夥伴船舶上的載貨容量。

⁵⁵ 雖然競委會認同，小型航運公司可能不具足夠規模加入一個大型的策略聯盟，但可加入市場上整合度較低的船舶共用協議（包括簡單的箱位互換協議或箱位租用協議）。較小規模的航運公司透過船舶共用協議提供其他航運公司旗下船舶的箱位，因而能夠在沒有相關協議時無法提供服務的航線上競爭。這樣，船舶共用協議有可能減低小型航運公司增設服務的成本。因此，能就某條航線提供服務的航運公司預期會增多，而該航線上的競爭亦可能隨之增強。

⁵⁶ 申請人亦節錄了某小型航運公司與某大型航運公司訂立的船舶共用協議的諒解備忘錄內文樣本，並提供予競委會，據稱以顯示該小型航運公司在某航線上提供予顧客的班次密度增加了七倍。

雖然這未必證明該船舶共用協議促成進入市場或擴張業務（並涉及在某航線上提供全新的定期班次），但確實為一個論點提供了理據，亦即船舶共用協議有可能讓航運公司能以低於獨自營運所需的成本，加強現有的服務。

關於條件一的結論

4.56 競委會已就意見中聲稱的以上經濟效率、在競委會諮詢期間收到的意見、申請人於第 16 條諮詢期間就船舶共用協議進一步提供的資料作出評估。雖然在討論中無法完全核實所聲稱的全部經濟效率，但競委會經衡量後得出的結論是，不超過市場佔有率上限的船舶共用協議可被視為符合經濟效率豁免的條件一。競委會在得出此結論時，認為不超過該命令中設定的市場佔有率上限的船舶共用協議，對競爭造成的潛在損害，不大可能超過條件一列明的經濟效率。

4.57 競委會不建議就申請人所聲稱的其他經濟效率是否符合條件一進行評估，不過競委會可以理解申請人提出的船舶共用協議可改善港口使用率，或帶來環境效益的意見。

條件二：消費者可公平地分享所帶來的利益

4.58 經濟效率豁免要求讓消費者公平地分享各方聲稱相關協議或相關類別的協議所產生的經濟效率⁵⁷。

4.59 在這方面，「公平地分享」的概念，是指消費者所獲得的利益，至少必須能夠補償相關限制性協議對競爭造成的實際或相當可能造成的損害。雖然有關各方無需證明消費者分享到每一項的經濟效率提升，協議各方必須證明在實際情況下，消費者所受到的整體影響必須至少不是負面的⁵⁸。就是次評估而言，消費者包括班輪服務的使用者，例如發貨人、收貨人、貨運代理行、物流公司及其他顧客。

服務覆蓋範圍更廣及服務班次更多

4.60 根據申請人所言，服務覆蓋範圍更廣及服務班次更多的經濟效率將轉給顧客。

4.61 正如上文闡述，競委會原則上認同，船舶共用協議使單獨經營的航運公司可能為顧客提供範圍更廣、班次更多的服務（但整體市場上會否出現同樣的好處並不明確）。如該等經濟效率確實出現，預期其本身會直接惠及顧客（即所產生有關服務範圍更廣及服務班次更多的經濟效率按定義直接「轉給」了顧

⁵⁷ 《第一行為守則指引》附件第 2.13 段。

⁵⁸ 《第一行為守則指引》附件第 2.15 段。

客)。參與前期諮詢的若干人士，包括班輪服務的使用者，均同意船舶共用協議擴大了班輪服務的覆蓋範圍。

4.62 然而，由於班輪市場的集中程度（例如有些航線通常只有少數大型的策略聯盟營運），亦有少數意見對實際上究竟產生了有多大程度的經濟效率並轉給了顧客表達關注。例如，有一意見認為，船舶共用協議在理論上確實令航運公司相較獨自經營，能夠為發貨人提供覆蓋範圍更廣的服務，然而發貨人未必能因而受惠，因為參與大型船舶共用協議的航運公司可能實際掌控了市場上的服務供應，不將較大型的船舶調配到某些港口。

4.63 在競委會諮詢期間，有意見關注參與聯盟的成員變化導致市場集中，但競委會相信整體而言，該命令設定的市場佔有率上限已充分考慮這一點。設定市場佔有率上限亦有助確保船舶共用協議所產生的經濟效率實際上會轉給消費者。有關市場佔有率上限的詳情，可參考上文第 4.14 至 4.19 段。

減低運費

4.64 申請人聲稱，航運公司因更有效地使用船舶艙位而節省了成本，並以降低運費的形式將該效益轉給了顧客。為了證明這點，申請人指出自 2008 年起，各條中國班輪航線的平均運費下降 4%至 13%不等，並表示如果沒有船舶共用協議帶來的成本效益，這種情況幾乎不可能⁵⁹。

4.65 依競委會所見，有證據支持船舶共用協議整體上有助節省成本（見上文第 4.43 至 4.48 段）。申請人特別指出，部分節省的成本來自轉用更大型的船舶，例如燃料成本，這種成本一般屬於可變成本。

4.66 競委會並沒有收到具體的實證顯示航運公司將船舶共用協議省回的成本轉給顧客。然而，根據一般經濟原則，船舶共用協議成員面對的競爭越是有效，越能鼓勵它們把在協議下節省的可變成本，回饋更多給顧客。市場上存在有效競爭意味著航運公司應該會為了贏取客戶，將更多的可變成本效益以更低價的形式回饋給顧客。

4.67 正如上文所述，該命令只適用於協議成員合共擁有的市場佔有率不超過規定上限的船舶共用協議，這樣做應能確保獲得集體豁免的船舶共用協議的成員仍然面對有效競爭。部分第 16 條諮詢的意見同意競委會應就船舶共用協議的集體豁免，設定一個市場佔有率上限，協助保證航運公司將省回的成本更慷慨地回饋給顧客。

⁵⁹ 根據上海航運交易所的數據。

增加航運公司選擇

4.68 申請人稱船舶共用協議或會降低航運公司（尤其是小型航運公司）新加入一條航線或擴張某航線現有業務的成本。協議可讓航運公司毋須承擔如獨自營運班輪航線般龐大的成本，又能提供新增或額外的服務。

4.69 申請人在這方面提供的實證數據看來主要關於航運公司透過加入船舶共用協議，加強某航線的現有服務（即向顧客額外提供協議夥伴的服務班次）。競委會認同，這讓顧客在使用部分定期班次的服務時，能有較多航運公司選擇而受惠，亦知悉就此而言，根據船舶共用協議經營的航運公司仍會在價格上互相競爭，並各自推廣其服務。

4.70 至於船舶共用協議會否促進航運公司另行在某航線上，增設新的定期班輪服務，競委會同意船舶共用協議安排有助降低成本，原則上對這方面會有幫助，但競委會得到的實證並沒有明確顯示這一點。如有此等新服務加入，顧客當然會受惠，因為該航線整體的競爭將會增加。

關於條件二的結論

4.71 競委會得出的結論是，假如船舶共用協議成員合共擁有的市場佔有率不超過該命令中訂明的市場佔有率上限，班輪服務的顧客至少將有可能「公平地」分享船舶共用協議帶來的部分經濟效率。這些船舶共用協議帶來的好處相當可能為顧客補償了有關協議對競爭產生的或可能產生的損害。

條件三：為達致經濟效率而不可或缺

4.72 第三個條件要求協議沒有對有關業務實體施加對達致有關經濟效率並非不可或缺的限制。正如《第一行為守則指引》解釋，這意味著該等限制「對於達致相關經濟效率是合理必要」的，而且並無其他「在經濟上可行而限制更少的方式」能達致相關經濟效率⁶⁰。

4.73 為達致上述聲稱符合第一個條件的經濟效率，船舶共用協議對競爭所產生的潛在限制看來是合理必需的。在競委會所審視的船舶共用協議中，有不少方面都可能被認為是限制競爭——例如箱位交換、資源共用、共同經營服務、就載貨容量及其他營運事宜交換資料等，而這些方面一般都直接與船舶共用協議的運作有關。因此可以預期，若缺少這些安排，將不能達致船舶共用協議據稱會帶來的的經濟效率。

4.74 但無論如何，為確保集體豁免命令只涵蓋為達致相關經濟效率而不可或缺的活動，該命令僅准許與船舶共用協議有關的某些特定活動，合謀定價、編

⁶⁰ 《第一行為守則指引》附件第 2.16 至 2.17 段。

配顧客及限制載貨容量（因應供求變動而對載貨容量作出調整除外）這些行為則不在豁免範圍之內。而正如該命令所闡述，其他有關船舶共用協議的活動，只在附屬主要活動的情況下才會許可。因此，就某些營運事宜交換資料（例如載貨容量的資料），可能是一種附屬活動而獲該命令許可，但交換向顧客收取的運費的資料則不會獲准。此外，必須允許船舶共用協議的各方在按合理的通知期給予通知後，能夠退出協議，而通知期必須合理，並獲協議成員同意。設定這些條件之目的，是確保納入該命令豁免範圍內的限制，都是為達致船舶共用協議帶來的經濟效率而言屬合理必要的限制。

4.75 此外，看來亦沒有在經濟上可行而限制更少的其他方式能達致意見中所聲稱的經濟效率。競委會同意申請人的觀點，指航運公司的合併雖然不失為另一個達致相關經濟效率的方式，但其限制競爭的效果卻比船舶共用協議明顯。

4.76 另一邊廂，或會有人提出，指純粹採用簡單的箱位租用或箱位互換協議，比採用所有形式的船舶共用協議（當中包括整合度更高的安排，如聯盟）所造成的限制更少，但仍可達致相關經濟效率。箱位租用或箱位互換協議因不涉及聯合提供服務，對競爭造成損害的可能性可以說比整合度較高的船舶共用協議為低（詳情見上文第 2.28 段）。

4.77 不過，透過整合度較高的船舶共用協議聯合提供服務較僅採用箱位互換或箱位租用協議，或會達致更多的經濟效率。例如，航運公司可經營聯合服務，因而可節省成本及讓船舶共用協議成員為顧客提供更多（單獨經營時可能不願或無法提供的）班次或航線。相反，航運公司如採用箱位互換或箱位租用協議，雖然彼此會互換或購買艙位，但仍會繼續單獨經營服務。這表明應該允許（在符合該命令的條件的前提下）採用所有形式的船舶共用協議，以達致船舶共用協議據稱會帶來的各種經濟效率。

4.78 競委會並沒有收到具體證據證明整合度較高的船舶共用協議，比形式簡單的船舶共用協議能達致更多的經濟效率，但基於以上論證，競委會至少原則上同意這情況有可能出現。

4.79 無論如何，考慮到該命令中所設定的條件，競委會相信該命令允許的船舶共用協議活動對競爭造成的限制，可說是對達致船舶共用協議據稱會帶來的經濟效率不可或缺的。

條件四：無機會消除競爭

4.80 經濟效率豁免的第四個條件，要求有關協議的訂約方證明協議不會令其有機會消除涉及貨品或服務相當部分的競爭。正如《第一行為守則指引》所述，當市場上現有的競爭越薄弱，就越難承受進一步衝擊，削弱程度即便很小已足以消除競爭。同樣道理，某協議對競爭造成的損害越大，相關業務實體有

機會消除競爭的可能性就越高⁶¹。

4.81 競委會知悉，首先，停靠香港的主要班輪航線市場集中程度相對不高。根據申請人提交的最新數據顯示，停靠香港的三條最主要班輪航線，由[...]至[...]間各佔 5%或以上的市場佔有率的航運公司營運，其中任何一間航運公司在這些航線上的市場佔有率最高不超過 35%⁶²。至於亞洲東北至澳洲，及亞洲區內航線，由 [...] 間各佔 5%或以上的市場佔有率的航運公司營運，其中任何一間航運公司在這些航線上的市場佔有率最高亦不逾 [...] ⁶³。

4.82 但無論如何，正如上文所述，只在船舶共用協議各方合共擁有的市場佔有率不超過該命令中設定的上限時，有關協議方可受惠於集體豁免命令。

4.83 第二，該命令所准許的船舶共用協議，不允許航運公司協定收取顧客的價格、限制載貨容量（因應供求變動而對載貨容量作出調整除外）、編配顧客、或從事聯合推廣或共享收益。故此，船舶共用協議的成員仍可就關鍵的競爭元素（例如價格）互相競爭以贏取顧客（由於該命令對調整載貨容量設定了限制，船舶共用協議下的載貨容量調整對價格的影響應該有限）。競委會諮詢中有許多人士，其中包括班輪服務的使用者，均確定在船舶共用協議的各成員之間，或是協議成員與協議外的航運公司之間，確實需為爭取客戶而競爭。

4.84 競委會因而得出的結論是，符合該命令的船舶共用協議，不會令協議各方有機會消除定期班輪服務相當部分的競爭。

就船舶共用協議的結論

4.85 根據上文分析，競委會決定向船舶共用協議發出集體豁免命令（即該命令）。具體而言，競委會得出的結論是，只要船舶共用協議訂約方合共擁有的市場佔有率，不超過市場佔有率上限，並達到該命令列明的其他要求，則符合經濟效率豁免的四個條件。

4.86 競委會在作出此決定時，已經考慮到第 16 條諮詢期間所收到有關船舶共用協議的申述。競委會知悉，雖然有部分人士對船舶共用協議的某些方面表達了關注，看來主要是由於某些航線上的聯盟整合度越來越高，不過並沒有人徹底反對就船舶共用協議發出集體豁免命令。競委會在評估船舶共用協議對競爭可能構成的損害時，也考慮到類似問題，但認為如果船舶共用協議成員合共擁

⁶¹ 《第一行為守則指引》附件第 2.18 至 2.19 段。

⁶² 有關班輪航線為：跨太平洋、亞洲至北歐，及亞洲至地中海班輪航線。 [...]

⁶³ 市場佔有率的數據為 [...] 及 [...] 的數據，根據 2016 年每間航運公司的運載量 (cargo liftings) 計算。

有的市場佔有率沒有超過規定的上限，有關問題的影響不大可能超越可能實現的經濟效率。

4.87 最後，就船舶共用協議發出的集體豁免命令，相信會為該命令適用的各方提供更大的法律明確性。沒有集體豁免命令而可能構成的風險，是各方或會因質疑船舶共用協議的合法性而不參與這些協議。這樣，協議可能產生的經濟效率便無法實現。

4.88 此外，就個別行業的集體豁免而言，《申請指引》提到，相比其他行業，該行業更需要業務實體之間的合作⁶⁴。在這方面，可留意上文概述班輪航運業的具體情況，這些情況促成業界採用船舶共用協議分享載貨容量及進行其他形式的業務合作。

該命令的條文

4.89 該命令所用的條文與競委會為第 16 條諮詢所公布的建議命令相同，只是在擬稿上稍加修繕。該命令亦連同一份指南一併公布，進一步解釋該命令的條文。

4.90 整體而言，除了建議命令中提出的市場佔有率上限之外，各界對建議命令的條文評論不多（見上文第 4.14 至 4.19 段）。

4.91 部分人士亦提議，船舶共用協議的集體豁免命令當中，應包括一套讓競委會監察船舶共用協議的有效程序，及／或預先通報機制，當船舶共用協議的市場佔有率超過某個水平，便需通知競委會。競委會表明，如船舶共用協議訂約方從事不符合該命令條文的行為，而競委會有合理理由懷疑或有合理理由相信（視乎情況而定）有違反《條例》的行為，競委會將保留行使調查及執法的權利。在此之上，根據《條例》第 19(2)及 19(3) 條，競委會如認為檢討該命令是適當的，可隨時檢討該命令的條文。因此，競委會認為沒有必要再採納上述建議所提出的監察機制。

4.3 自願討論協議

評估對競爭可能產生的損害

4.92 自願討論協議關乎在班輪航運業營運特定航線的獨立競爭對手之間交換資料的協議。在此情況下，透過自願討論協議發出建議定價指引，以及就報予顧客的價格交換資料均可能在《條例》下引起對競爭受損的重大關注。

⁶⁴ 《申請指引》第 5.4 段。

4.93 自願討論協議亦涉及交換其他商業資料，以及一般及／或公開資料。由於這些資料是申請人的補充呈述中提出的經修訂自願討論協議範疇的核心部分，競委會將於下文第 5 部分載述對這些資料的評估。在 4.3 這一部分將集中討論是次申請中最初就自願討論協議提出的經濟效率，其中大部分關於這類協議定價方面的事宜，及申請人稱在地區性的競爭法下處理自願討論協議時，需在監管上與其他地區接軌。

4.94 正如《第一行為守則指引》中表明，業務實體組織的建議費用表或參考價格，即使並無約束力，仍可能會被認為具有損害競爭的目的⁶⁵。此外，如果競爭對手就各自在價格上的未來意向或計劃交換資料，這正是自願討論協議下可能發生的情況，那麼競委會相當可能認為，交換該等資料的協議具有損害競爭的目的⁶⁶。競爭對手交換影響競爭而敏感的定價資料及協定建議定價指引，或會引起競爭問題，當中有幾個原因。

4.95 具體而言，航運公司互相討論和交換運費資料及制定建議運費指引，是協調價格的方式之一，原則上，運費可能會因而高於航運公司獨立作定價決定的情況。在概念上，當航運公司通過討論預先知悉競爭對手亦會加價（及有關加價幅度）時，便更有可能確實加價，因為這樣可避免單獨加價造成顧客流失的風險。公布船舶共用協議下的運費指引，其效果實際上可能是容許多間航運公司同時宣布加價，會進一步令航運公司更有可能提出增加運費（即使船舶共用協議本身並不具約束力）。

4.96 就此，競委會並不是指自願討論協議下涉及定價的行為必然會導致價格偏高，而是指價格會比沒有這些行為的情況高。事實上，申請人指自願討論協議「有助減少無法持續的價格」的論點（詳情載於下文第 4.122 段）本身已表明，自願討論協議容許顧客需支付高於本應付出的價格的可能性。因此，雖然競委會諮詢期間收到的部分意見提出數據，顯示可執行自願討論協議的航線上徵收的運費有所下降，但並沒有顯示情況與沒有自願討論協議的航線有何不同，因此無助減低競委會對競爭的疑慮。

4.97 此外，競委會就是次申請作出的決定，必須考慮到日後的市場環境或會好轉的可能性。雖然正如申請人聲稱，在現時的市場環境，可能自願討論協議無法使有採用該等協議的航線可以收取較高的運費（相比沒有採用該等協議的航線而言），因為航運公司可能由於市場載貨容量嚴重過剩而被迫收取較低運費，但日後當航運業市場環境好轉時，採用該等協議的航線則有可能收取較高的運費。

⁶⁵ 《第一行為守則指引》第 2.36 段。

⁶⁶ 《第一行為守則指引》第 6.39 及 6.40 段。

4.98 競委會因此認為自願討論協議中涉及的建議定價指引、交換對顧客所徵收價格的資料，等同業務實體間訂立可能損害競爭並違反《條例》第一行為守則的協議及／或經協調做法。

4.99 下文會按是次申請中最初提出的經濟效率，逐一審視自願討論協議是否符合經濟效率豁免的四個條件。考慮到自願討論協議的定價方面會引起對競爭受損的重大關注，競委會認為在此情況下，任何經濟效率都必須十分清晰，而證明顧客受惠的證據也需非常有力。競委會無須就此提出實質理據證明自願討論協議對競爭可能造成的損害，而是尋求集體豁免命令的申請人須提供明確的證據，證明所聲稱的經濟效率超過可能造成的損害。

評估應否享有經濟效率豁免

條件一：協議對改善生產或分銷、或促進技術或經濟發展有貢獻

4.100 根據是次申請，自願討論協議帶來的經濟效率如下：

- (a) 穩定的運費；
- (b) 穩定的服務；及
- (c) 運費及附加費的透明度。

4.101 申請人亦提出，香港有必要准許自願討論協議，以確保香港的規管制度與中國內地、美國及香港其他貿易夥伴一致。有意見認為，如果香港的規管制度與其他地方不一致，或較不利於自願討論協議，那麼相比區內其他港口，香港作為轉運樞紐的吸引力可能會大減。因此，申請人認為自願討論協議能確保轉運活動為香港海運業帶來好處，保持作為轉運港四通八達、具規模經濟的優勢。

4.102 申請人於第 16 條諮詢期間提交的申述聲稱自願討論協議帶來以下「廣義」的經濟效率：**(a)** 自願討論協議推動本港成為四通八達的超級航運中心，在中國的「一帶一路」政策中發揮作用；**(b)** 自願討論協議促進本港貨物轉運服務，為香港帶來整體經濟效率。申請人其後在補充呈述中亦提出這些所聲稱的效率，下文第 5 部分對補充呈述進行的評估中亦有載述（詳見第 5.31 至 5.40 段）。

穩定的運費

4.103 根據申請所述，自願討論協議容許協議各方討論價格，並商定建議運費指引，因而有助運費保持穩定。申請提及，自願討論協議促進對運費的商討，令各航運公司就運費達成共識，使收費處於中間水平，既不過高也不過低，有

助緩和運費的波動。申請人聲稱穩定的運費構成於經濟效率豁除下第一個條件所指的經濟效率，因為這使顧客較為清楚某段時期內的運費水平，因而能夠計劃該段時期內的海上運輸成本。此外，從航運公司的角度來看，有指運費穩定可為未來投資的可行性減少不確定因素，因此當供不應求的情況出現時，航運公司會投資新增載貨容量的可能性會較高。申請人的論據暗示，自願討論協議通過促進運費的穩定對經濟效率豁除下的「改善生產或分銷」有貢獻。

4.104 為了評估有關說法，競委會必須評定 (a) 在所述情況下，運費穩定是否構成條件一所指的經濟效率；及 (b) 申請人提出的證據是否能證明自願討論協議實際上使運費穩定。

(a) 運費穩定是否構成經濟效率

4.105 根據申請人提供的資料，在這次評估中，運費穩定不大可能構成條件一所指的經濟效率。

4.106 競爭對手互相協調造成價格或運費穩定，故預期顧客一般須支付較高的運費（見上文第 4.95 段的解釋）。申請人提出自願討論協議有助減少「無法持續的運費水平」這一論點，正正說明相比沒有協議的情況，自願討論協議實際上使價格偏高（詳情見下文第 4.122 段）。此外，希望運費穩定的顧客或會訂立固定運費的服務合約，合約期內，運費維持不變（見下文第 4.145 段）。因此，顧客在正常競爭的過程中，已有取得固定運費的途徑，不需要航運公司透過自願討論協議就定價的建議進行討論及協定。

4.107 若要斷定自願討論協議是否有助運費穩定，使顧客能更好地計劃海上運輸的成本，從而構成經濟效率，則需證明顧客寧願自願討論協議帶來定價穩定，而他們由此得到的好處大於他們因價格可能偏高而蒙受的損害（如具體指出行業的某些特點等）。否則，當互相競爭的業務實體之間作出任何形式的價格協調（包括合謀行為），也可以反辯該行為對顧客而言能促使價格穩定，因而並無違反《條例》。

4.108 申請中指自願討論協議會帶來運費穩定，但競委會現時並沒有證據顯示顧客從中得到足夠或任何的利益。參與前期諮詢的某些顧客同意，顧客一般重視運費的穩定性，這能讓顧客更好地計劃海上運輸的成本。然而，正如上文提到，這些顧客可以選擇訂立固定運費合約。而另外有些意見（包括申請人）亦指出其他一些顧客並不同樣關心運費是否穩定，這部分顧客或希望在與航運公司定的合約內讓運費浮動，因為他們相信根據對未來市況的預測，這些波動長遠而言會減少他們在海上運輸的整體成本，並因此得益。這類顧客包括貨運代理、物流公司及其他中介，他們各有自己的顧客，因此可能希望因應市場短期的價格變化調高或降低收取顧客的費用。

4.109 關於申請人聲稱供應商享有的經濟效率（即減少定價的不確定因素有助促進投資），當中指沒有自願討論協議的話，投資會因存在不確定因素而過低。這需要有力的證據證明沒有自願討論協議的市場會導致投資過低，從而有損顧客利益。同樣地，競委會現時並沒有見到在這方面有充分的證據。不論如何，航運公司如希望受惠於更穩定的運費，以減少圍繞其投資決定的不確定因素，可選擇與其顧客訂立運費固定的服務合約。同樣地，該等合約可為航運公司提供一個途徑，可在正常競爭的過程中取得固定運費，無需涉及互為競爭對手的航運公司在自願討論協議下討論並建議定價。

(b) 自願討論協議是否實際上使運費穩定

4.110 縱使競委會信納運費穩定構成第一個條件下的經濟效率，仍需證明相關經濟效率實際上是由自願討論協議產生，才能符合經濟效率豁免的第一個條件。正如《第一行為守則指引》所述，提出經濟效率豁免的業務實體必須提供令人信服的證據，以證明客觀的經濟效率和「有關協議與經濟效率之間的直接因果關係」⁶⁷。競委會的意見認為，申請人並無做到這點。

4.111 首先，申請人提出的證據並沒有明確支持自願討論協議使運費更穩定這一說法。申請依賴就歐盟航線的運費波幅所作的兩項對比：(i) 歐盟公會協議集體豁免規例被廢除前後運費波幅的對比；及(ii) 歐盟航線與允許自願討論協議的非歐盟航線的運費波幅的對比。根據申請所述，自 2008 年 10 月廢除歐盟公會協議集體豁免規例（有關豁免亦包括運費的討論）後，貨櫃的運費更為波動。

4.112 申請人提交的數據，以及參與競委會諮詢的一些人士所作的回覆，在某程度上均支持歐亞航線的運費在歐盟公會協議集體豁免規例被廢除後比其他航線的運費更為波動的說法。然而，運費上較大的波幅與歐盟航線不允許運費討論一事是否有直接的因果關係這一疑問仍懸而未解。

4.113 就這方面，歐盟航線的運費波幅相對較大（包括與廢除歐盟公會協議集體豁免規例之前的歐盟航線，以及與非歐盟航線比較），可能有幾種其他不同的解釋⁶⁸。正如申請人自己確認，歐盟公會協議集體豁免規例被廢除後，隨即適逢全球金融危機，2009 年貨櫃運輸量急跌，運費亦隨之下降，不過在 2010 年因航運公司為了繼續經營閒置了部分船舶，運費又掉頭飆升。此外，部分參與前期諮詢的人士表示，超大型船舶出現載貨容量過剩，以及需求疲弱的問題，這在歐洲航線上比較嚴重，導致歐洲航線的運費更為波動。另外，特別就跨太平洋航線而言，某些意見亦提到這些航線上盛行長期服務合約，進一步解釋了與歐亞航線相比，其運費波幅較小。

⁶⁷ 《第一行為守則指引》附件第 2.7 段（後加底綫以示強調）。

⁶⁸ 申請人指歐盟航線的運費波幅並非因歐元匯率波動引致。競委會並沒有對此提出異議。

4.114 申請人並無解釋歐盟航線的運費在歐盟公會協議集體豁免規例被廢除後出現波幅較大這種情況，為何應（部分或全部）歸咎於有關集體豁免規例被廢除，而非全球金融危機或其他所提及的因素。美國聯邦海事委員會於 2012 年所作的研究（「美國聯邦海事委員會研究」）就亞歐航線的運費波動比跨太平洋航線的波動相對較大的現象，確認了是由其他因素造成⁶⁹。如沒有其他資料，申請人的論點及所提供的證據並不足以證明歐盟公會協議集體豁免規例被廢除一事，與其所稱歐盟航線運費波幅較大的情況，有著因果關係，故無法說明自願討論協議直接有助運費穩定及／或減少運費波幅。申請人在其後提交予競委會的文件中，並沒有再為其論點提供充分的實質證明。

4.115 第二，競委會本身所作的評估及在競委會諮詢中收到的意見均說明自願討論協議實際上可能並非如申請人所聲稱，對航運公司所收取的運費有穩定效果，在某些方面甚至可能反會破壞運費的穩定。

4.116 自願討論協議為航運公司提供了一個平台，讓競爭對手互相討論計劃中的綜合費率或其他費率上調，可能會促使其後自願討論協議發出該等費率的建議加幅指引（這實際上等同於協調公布加價建議）。在概念上，自願討論協議因此應可減低航運公司自行決定費率上調的固有風險，包括流失顧客及其他變數。除了綜合費率上調機制，申請人表示若在某服務合約期間，自願討論協議指引中訂明的費率出現上漲或下調，立約一方或會要求另一方修訂合約，以跟隨相關變化（不過這些修訂可能需經商討以得到雙方同意）。因此，自願討論協議可能有助或鼓勵航運公司向其顧客提高綜合費率或其他費率，可能減低運費的穩定性。事實上，部分提出意見的人士亦表示，透過自願討論協議公布的綜合費率上調對運費造成的波幅相比沒有該等協議的情況反而更大。

4.117 申請人亦表示航運公司甚少能成功向顧客全數收取自願討論協議公布的綜合費率上調部分，實際加幅可能遠低於自願討論協議的指引。雖然申請人聲稱自願討論協議避免過高或過低的運費，使航運公司向顧客收取的運費保持平穩，但實情絕非如此，因為以上顯示出自願討論協議可能在實際上導致了航運公司尋求遠高於市場可接受的費率上調水平。的確，申請人引述了一個例子，指在 2013 年，於上海至洛杉磯航線上，每個 40 呎貨櫃可參考的綜合費率上調

⁶⁹ 美國聯邦海事委員會貿易分析局報告《歐盟競爭法對班輪公會協議的豁免在 2008 年被廢除後的研究》(Bureau of Trade Analysis Staff Report, "Study of the 2008 Repeal of the Liner Conference Exemption from European Union Competition Law", January 2012)。正如申請人所述，美國聯邦海事委員會研究顯示歐盟航線的運費波幅似乎有所擴大，並指這個結果「意味著遠東至美國航線上的協議討論活動有可能對運費的波動有抑制效果」（後加底綫以示強調）（美國聯邦海事委員會研究第 x 頁）。然而，聯邦海事委員會研究亦指出有其他因素，例如遠東至美國航線慣常採用年度合約，及調配遠東至北歐航線上的超大型船舶至其他航線的困難，都可能引致運費波動有差別（美國聯邦海事委員會研究第 x 頁）。

[...] 美元公布後，每個 40 呎貨櫃的平均運費最終反而降低了 [...] 美元⁷⁰。申請人亦指出在多數情況下，自願討論協議公布了綜合費率上調後的 2-3 星期內，運費跌至公布上調前或更低的水平。

4.118 這只不過再次說明，通過自願討論協議公布綜合費率上調的做法可能在實際上引起運費波動，或至少說明它對穩定運費並非有效。既然第 4.117 段所示的個別綜合費率上調建議並未令運費長期穩定，競委會亦不理解何故申請人其後仍然認為透過自願討論協議定期公布綜合費率上調是減少運費波動的方法。

穩定的服務

4.119 申請人聲稱自願討論協議為航運公司提供了更多班輪行業資訊（例如第三方的報告或是根據協議成員所提供的資料得出的內部統計數據），令班輪服務更可靠，班次更多。據稱，當航運公司能更清晰地預見市場供求及成本的趨勢時，便能就船舶調配、及船舶和基建方面的投資作出更好的決定。又聲稱自願討論協議可「減少無法持續的運費水平」，確保顧客服務得以延續，從而改善了服務的穩定性。根據申請人的資料，無法持續的運費水平意味著很多航運公司將無能力或不願意作必要的長期投資，甚或被迫破產、放棄經營某航線或與其他公司合併。申請人因此暗示，自願討論協議有助維持高水平的顧客服務，所以對經濟效率豁除下的「改善生產或分銷」有貢獻。

4.120 雖然在評估是否符合經濟效率豁除的要求時，維持（或改善）服務水平可被認為是對「改善生產或分銷」有貢獻，但申請人就服務穩定性的論證在這次評估中並不足以達至第一個條件的要求。

4.121 首先，關於航運公司透過自願討論協議獲得更多資訊，因而有助於就調配船舶及作出投資決定的說法，有意見指航運公司作出了較佳的決定，但實際上這似乎是由於航運公司取得競爭對手詳盡的商業資料，令策略和競爭上的不確定性降低（詳情見下文第 5.29 至 5.30 段）。申請以歐洲與其他航線作對比，證明容許自願討論協議的航線，其服務水平普遍較佳，但這樣並不能證明自願討論協議提升服務水平，詳細說明請參閱下文第 4.123 至 4.126 段。

4.122 其次，必須判斷申請人所言的「減少無法持續的運費水平」是否符合經濟效率豁除的第一個條件。這個主張聲稱如果沒有自願討論協議，運費可能跌至某特定水平以下，將無法確保有恰當的投資規模及／或確保航運公司得以繼續留在該市場經營，從而影響服務穩定性。然而，自願討論協議減少無法持續的運費水平這一論點，正正說明相比沒有該類協議的情況，這種協議可能使航

⁷⁰ 根據全球貨櫃指數（World Container Index）及 Drewry 研究公司 2011 年中旬至 2014 年中旬上海往洛杉磯航線的公布及實際費率上調數據。

運公司收取顧客較高的價錢。若要證明這一經濟效率屬實，則須提供有力證據，證明顧客因投資水平較高及／或航運公司不退出市場而得到的好處，多於因價格較高而可能蒙受的損害。競委會現時並沒有見到在這方面有任何證據。無論如何，如果這一論點是較高的價格有補助經營不善的公司的作用，則不能稱之為經濟效率。

4.123 第三，申請人引用歐盟公會協議集體豁免規例被廢除前後歐盟航線的狀況的比較，以及歐盟與跨太平洋航線的比較，展示自願討論協議帶來穩定的服務。

4.124 申請人提出（准許自願討論協議的）跨太平洋航線的班輪船期比亞歐航線更準這一論點時，有關依據是廢除該集體豁免規例後的期間，跨太平洋航線的平均船期準點率為 [...] %，略高於亞歐航線的 [...] %（這亦是業界整體的平均值）。這個差異可能由其他若干原因造成，所以引述的數字本身並不足以完全或部分證明自願討論協議的存在令船期更準。不論如何，兩個數字之間只有些微差異，而亞歐航線的準點率仍與業界平均值一致，這同樣說明了特定航線不准許自願討論協議對船期的準點率影響有限，或根本沒有影響。

4.125 申請人在是次申請及其後提交的資料中，亦指歐盟公會協議集體豁免規例被廢除導致了 (i) 競爭對手減少，(ii) 業界集中程度上升，及 (iii) 亞歐航線的每週班輪服務減少。就此而言，申請人提供的資料顯示在歐盟公會協議集體豁免規例被廢除之前，這些趨勢在亞歐航線上雖然存在，但並不明顯，而在跨太平洋航線上，同樣的趨勢也不明顯（雖然也存在）⁷¹。然而，這並不足以證明，2008 年起不可在亞歐航線討論運費的做法本身，完全或部分導致了上述各項變化（雖然在任何情況下該等變化均屬相對輕微）。而且，申請人並沒有嘗試考慮 2012 年的研究及前期諮詢中提及的全球金融危機的影響，或是亞歐航線與跨太平洋航線的市場動態有所不同（上文第 4.113 至 4.114 段提及），這些都可能引致該等變化。

4.126 基於上述分析，單憑歐盟公會協議集體豁免規例被廢除前後歐盟航線的狀況比較，以及歐盟與跨太平洋航線的狀況比較，均不足以證明自願討論協議帶來穩定的服務。

運費及附加費的透明度

4.127 申請人提出，自願討論協議發出的運費指引，可作為發貨人與航運公司之間運費磋商的參考水平，因此促進運費的透明度。申請人指出，發貨人若要

⁷¹ 例如，根據申請人引述 Drewry 研究公司的數據，亞歐航線的競爭對手由 2005 年 1 月至歐盟公會協議集體豁免規例被廢除期間下降了 [...] %，廢除之後至 2015 年 1 月期間，又下降了 [...] %。排名頭 10 位的航運公司市場佔有率（以每年調配使用的載貨容量計算），過去 10 年在亞歐航線上由 [...] % 增至 [...] %，而在跨太平洋航線上由 [...] % 增至 [...] %。

從其他途徑自行取得關於現行市場一般運費的資料，會是一個過於繁重的負擔。自願討論協議亦會發出指引，並允許設立劃一的公式來計算附加費，有說這樣可讓發貨人更易於比較不同航運公司的附加費，因此能提高透明度，同時也可使收費政策更具透明度。此外，申請人亦稱，公布附加費建議指引可提供透明度，使附加費加幅溫和、貼近成本。

4.128 上述據稱因自願討論協議的指引及公式而提高的透明度，是否構成經濟效率豁除所指的經濟效率，仍值得商榷。但是如果這算是經濟效率，那麼任何業務實體組織提供價格建議並公開發布，都可以辯稱該行為為顧客提高價格透明度，所以並無違反《條例》。競委會認為，申請人在第 16 條諮詢期間提交的申述中指出的定期班輪行業獨有的特性，未能證明航運公司為確保對顧客的透明度而與競爭對手交換價格資料及制訂定價指引這些做法是合理的。

4.129 自願討論協議的指引對顧客而言雖然可能會提供一定透明度，不過事實上，相關指引會促使協議成員向顧客徵收更高或實施新的運費和附加費，而這方面的影響看來更大，縱使個別航運公司最終未必能向顧客收取協議指引中列明的運費或附加費水平（雖然前期諮詢的資料顯示，顧客一般對附加費的議價能力較低）。

4.130 事實上，申請人提供的資料顯示，航運公司透過自願討論協議討論有關影響班輪行業的特別事故，曾促使該等協議成員一同實施某些特設附加費（例如港口擁擠附加費、戰爭風險附加費、低水位附加費及熏蒸費）⁷²。除了這些特設附加費外，自願討論協議的指引所涵蓋的範圍也包括一些常見的附加費，例如上文 2.13 段所述的燃油附加費、幣值附加費及貨櫃碼頭處理費（但有證據顯示，現時該等指引已不大涵蓋這些附加費）。雖然申請人在第 16 條諮詢提交的申述中向競委會強調，不論有否訂立自願討論協議，航運公司均會實施附加費作為收回成本的必然方法，但該類協議造就航運公司集體行動，預期因此可降低航運公司在各自實施或提高特定附加費的情況所涉及的風險，使航運公司確實會因此而實施或提高相關附加費。

4.131 至於申請人指有關附加費的建議指引能產生緩和作用，申請人提到歐盟公會協議集體豁免規例被廢除後，歐盟的貨櫃碼頭處理費有所上升⁷³。即使歐盟公會協議集體豁免規例被廢除導致貨櫃碼頭處理費增加（雖然這點仍有待商

⁷²申請人亦有提到透過自願討論協議討論如何處理班輪航運業的一些問題及情況，但在這些情況下並沒有因而實施附加費。例如，在自願討論協議討論非洲之角對出的海盜事件後，有關協議成員與國際海事組織 (International Maritime Organization) 聯絡，並在印度洋實施海軍艦隻護航。這類資料交換不大可能導致競爭問題，因此無論自願討論協議是否符合經濟效率豁除的條件，航運公司之間都可以交換這類資料。

⁷³申請人提述 Ben Hackett 代表 Raven Trading Limited 於 2009 年 10 月編製的報告《班輪公會時代及其後的貨櫃碼頭處理費》(Terminal handling charges during and after the liner conference era)。該報告由歐盟委員會委託編製。

權)，但似乎自願討論協議漸已不再就貨櫃碼頭處理費發出指引或劃一公式⁷⁴。

4.132 最後，即使據稱自願討論協議發出的運費及附加費指引有助提高透明度，並能構成經濟效率，但實際上，這些指引對顧客而言，究竟能提高多大的透明度仍有待商榷。

4.133 申請人表示協議成員可以偏離自願討論協議運費指引的建議水平，而實際上協議成員也不一定跟從指引水平，顯示實際上自願討論協議的指引水平往往並不反映市場上的一般運費水平。雖然，申請人指出航運公司與顧客進行磋商，可以透過自願討論協議公布的綜合費率上調（GRI）作為參考基準，但部分參與前期諮詢的班輪服務使用者表示，他們磋商貨運合約期間未必會參考自願討論協議的指引，最起碼在磋商有關運費時並無這樣做。本港的班輪服務顧客表示如他們希望了解現時市場上的運費水平，以便與航運公司磋商，他們更常利用其他更有用的資料作為參考，例如上海航運交易所的公開資料。

4.134 部分附加費並非根據自願討論協議的附加費指引而定（即使在有關航線上自願討論協議享有競爭法的豁免），而是由協議成員個別釐定。另外航運公司亦可能採用自設的公式計算常見的附加費，例如燃料附加費。航運公司通常會公開其附加費收費表（例如在網站公布）。因此，既然航運公司可以且實際上會自行設定附加費，並公開有關費用，競委會並不明白公開自願討論協議的附加費指引，能如何增加透明度。

確保本港的轉口優勢

4.135 申請人提出，自願討論協議必須獲得集體豁免，才能確保香港的規管制度與其貿易夥伴一致，以致保持香港作為貨物轉運樞紐所產生的經濟效率（包括交通網絡發達與規模經濟）。在第 16 條諮詢期間收到的若干份申述當中，亦有類似的意見。

4.136 競委會並不認為以上的論點為評估經濟效率豁除時可考慮的因素。

4.137 這些意見表示，如香港的規管制度不准訂立自願討論協議，相比同區內其他港口，香港作為轉運樞紐的吸引力將會降低（申請人並暗示有可能因此導致轉運業務撤出香港）。然而，這些論點只能說明各船運公司認為一致或特定的規管方式是評估某地點能否作為轉運樞紐的相關考慮因素，但與自願討論協議是否帶來任何經濟效率並無關連。申請人後來提出，香港得以保持轉運樞紐的地位，是因為能夠透過自願討論協議取得全面的市場資訊，但基於下文第

⁷⁴ 據競委會所知，泛太平洋穩定協議（即 Transpacific Stabilisation Agreement，是跨太平洋航線上的主要自願討論協議）再沒有提供指引或劃一公式來計算從亞洲港口起始的航線上的貨櫃碼頭處理費，因為班輪公司現在都傾向各自調整貨櫃碼頭處理費水平。

5.31 至 5.40 段所述的理由，競委會收到的意見不足以證明取得這些資訊會有此效果。

4.138 在競委會諮詢期間收到的意見，始終未能為競委會對自願討論協議發出或不發出集體豁免命令對本港轉口活動的水平會構成多大影響的問題，提供一個明確的答案。根據競委會徵詢的其中幾份意見，似乎班次密度、交通網絡、經營成本、地理位置、港口及碼頭特色、海關程序及沿海航行權限制等其他因素，對選擇轉運地點的影響大得多⁷⁵。即使是支持自願討論協議應獲集體豁免的人士亦曾表示，該等協議與貨物轉運本身關係不大。競委會亦不確定有何理據顯示自願討論協議不獲集體豁免命令這個因素，會動搖某航運公司選用哪一個轉運樞紐的決定。

4.139 反而，競委會確認，船舶共用協議可能對促進轉運貨物流量有些影響（詳情可參閱上文第 4.38 至 4.40 段）。如前所述，競委會決定就船舶共用協議發出集體豁免命令。

關於條件一的結論

4.140 根據申請人最初提出的經濟效率，競委會的結論是沒有資料顯示自願討論協議符合經濟效率豁免的條件一。

條件二、三、四

4.141 由於協議必須符合經濟效率豁免的所有條件，才能獲得豁免，因此無須考慮有關協議是否符合其他條件。但為求完備，競委會將透過下文數段，說明有關協議不大可能符合第二、三個條件。

4.142 就第二個條件而言，由於競委會的評估顯示，自願討論協議在運費穩定性、服務穩定性或運費及附加費透明度三方面，不大可能產生申請中聲稱的經濟效率，因此顧客不可能享受到這項條件的任何一種經濟效率。

4.143 從整體角度而言，自願討論協議容許航運公司之間互相討論及發出沒有約束性的指引，如上文所述，這做法有可能促使航運公司調高運費及和實施新的附加費。就此而言，難以見得自願討論協議如何令顧客受惠。此外，正如上文第 4.97 段所述，雖然在現時的市況下，由於市場上載貨容量過剩，自願討論協議的指引未必能夠成功使運費上升，但當日後航運業市況好轉時，情況則可能不一樣。申請人承認，航運公司透過徵收附加費，收回部分經常性成本及／或因遇上特別、短暫或暫時性的情況而產生的成本（這些成本因此不需由航運

⁷⁵ 香港航運發展局報告行政摘要（即註腳 49 中引述的報告）第 3.3 節亦載有所引述的相關因素。

公司自行承擔)。航運公司透過共同討論附加費及發出有關指引，將有關成本轉嫁予顧客，再一次說明自願討論協議並無使顧客受惠。

4.144 至於第三個條件，即使自願討論協議確實帶來申請人聲稱的經濟效率，但亦可能有其他「在經濟上可行而限制更少的方式」能夠達致相關經濟效率⁷⁶。因此，自願討論協議對競爭造成的限制，似乎不大可能稱得上是為達致經濟效率而不可或缺。

4.145 例如，希望運費更加穩定的顧客，或可個別與航運公司訂立於某段期間有效的服務合約⁷⁷。顧客可與航運公司磋商把合約中就某段期間的運費設於固定水平（而非與某項指數或航運公司的運價表掛鉤等）。部分議價能力較高的顧客，亦可拒絕在合約中加入條款允許在合約期內實施綜合費率上調（GRI）或其他運費上調。因此，這種性質的合約可保障顧客，免受運費波動影響（無論是上升或下降的影響）。

4.146 由此可見，訂立在合約期間運費固定的個別服務合約，對達至運費穩定而言，是在經濟上可行而限制更少，甚或更有效的方式。即使如申請人所述，很多顧客實際上並沒有訂立固定運費的服務合約，但對達致運費穩定而言，的確有其他方法對競爭的限制較少，這一事實不容否定，而顧客不訂立固定運費的合約，這亦顯示對於顧客而言，申請中所聲稱的運費穩定事實上未必比經濟效率重要。

4.147 此外，就發貨人關注的運費及附加費的透明度而言，航運公司透過自願討論協議公布運費及附加費指引的做法，對於達致這一經濟效率有多「不可或缺」，仍然令人質疑。各種公開途徑亦能為發貨人提供他們關注的資料。根據申請人提交的資料，以及在從各方獲得的意見，看來航運公司就班輪服務進行磋商，均可參閱公開資料，而這亦是他們實際上的做法。

4.148 正如下文第 5 部分載述，並沒有明確資料證明從航運公司的觀點而言，自願討論協議下的資料交換對於服務穩定這個在申請中所聲稱的經濟效率是不可或缺的（詳情見第 5.45 至 5.47 段）。

4.149 最後就第四個條件而言，根據《第一行為守則指引》，「協議對競爭造成的損害越大，相關業務實體有機會消除競爭的可能性就越高」⁷⁸。正如上文第 4.94 段所述，業務實體組織的定價建議（即使並無約束力），以及競爭對手交換其價格上的未來意向或計劃，可能會被認為具有損害競爭之目的。因此，

⁷⁶ 《第一行為守則指引》附件第 2.16 至 2.17 段。

⁷⁷ 大部分經營跨太平洋航線的航運公司以 5 月 1 日至 4 月 30 日為基本合約週期。然而這條航線甚至所有航線的合約，亦可能以月份、季度、年度或其他特定時期為一個週期，視乎相關訂約方之間的磋商而定。

⁷⁸ 《第一行為守則指引》附件第 2.19 段。

競委會認為自願討論協議的某些範疇，可能會提高有關成員能消除競爭的可能性。

4.150 事實上是否如此，需視乎市場的競爭狀況等各種因素。與此相關的考慮因素是包括香港在內的主要航線之市場集中程度相對不高（見上文第 4.81 段）。不過，根據競委會進行的評估，由於自願討論協議不會符合經濟效率豁免的以上三個條件，因此無須就這一點得出最終結論（換句話說，無論自願討論協議是否符合第四個條件，經濟效率豁免均不適用）。

就自願討論協議的結論

4.151 根據競委會對是次申請及其後收到的意見所作的評估，競委會的結論是，申請人未能證明最初在是次申請中聲稱及關乎自願討論協議的經濟效率符合經濟效率豁免的條件。正如下文第 5 部分所述，競委會亦認為，申請人沒有證明在自願討論協議下分享資料的行為符合經濟效率豁免的條件。因此，競委會並沒有將自願討論協議納入該命令的適用範圍。

4.152 競委會在得出此結論之前，已考慮在第 16 條諮詢期間就自願討論協議所收到的申述（包括申請人提交的申述）。

4.153 除申請人之外，另有其他意見認為競委會應向自願討論協議發出集體豁免命令，這些論述的重點一般在於允許自願討論協議獲得集體豁免會令香港的規管制度與亞太地區其他地方一致，這將確保香港繼續保持轉運貨物流量方面的吸引力。但基於前述理由，考慮到該等論述與自願討論協議帶來的具體經濟效率無關，而且向自願討論協議發出集體豁免命令與否，對香港的定期班輪活動水平會產生多大程度的影響仍有值得質疑的地方，故競委會認為有關論述不足以令其根據經濟效率豁免向自願討論協議發出集體豁免命令。此外，相關申述亦沒有進一步提供證據或理據，以證明穩定運費及服務、保持運費及附加費的透明度這些由申請人所聲稱的經濟效率。

4.154 就競委會在初步意見陳述書中對自願討論協議所作的評估，表示贊同的意見相對較少，該等意見認為自願討論協議並未產生具體經濟效率及／或對這些協議下進行的定價活動表示質疑。

4.155 最後，競委會制定了自願討論協議的過渡安排，於下文第 6 部分載述。此外，有關過渡安排亦涵蓋所有無法受惠於該命令的船舶共用協議。

5 申請人提交的補充呈述

引言

5.1 申請人在補充呈述中，要求競委會考慮對範圍修訂後的自願討論協議發出集體豁免命令，但競委會維持於初步意見陳述書中表明的立場，即自願討論協議以目前的形式未能符合經濟效率豁免的條件。

5.2 申請人就範圍修訂後的自願討論協議所尋求的集體豁免命令將：

- (a) 明確剔除自願討論協議中涉及香港的定價（包括運費及附加費）討論和自願協定；及
- (b) 准許自願討論協議成員討論及交換航運業某些其他類別的資料。

5.3 根據補充呈述，申請人對自願討論協議範圍的修訂，是基於申請人認為競委會最大的關注在於這些協議涉及定價方面的討論和自願協定。申請人表示，自願討論協議的範圍經修訂後，即使不會引起這些關注，但仍然需要集體豁免命令，以確保就自願討論協議下其他交換資料的行為符合法律的確定性。

5.4 在上文第 1.19 段所述的補充呈述諮詢期間，有意見指補充呈述的時間在第 16 條諮詢結束後展開，在程序上可能有欠公允。競委會認為，實際上並不存在此問題，因為補充呈述諮詢已為相關各方提供了機會就該呈述發表意見。

5.5 然而，一般而言，但凡集體豁免命令申請人願意接受有別於所尋求命令的適用範圍之其他替代方案，則應在最初申請時予以說明，這樣可避免如是次個案般在程序上有欠效率的問題。在是次申請中，競委會已就涵蓋特定範圍的集體豁免命令申請得出初步意見，並就此進行諮詢，但隨後申請人提交補充呈述，令個案有必要重新評估及再次諮詢，以決定是否可能就經修訂的範圍（範圍修訂後的自願討論協議）發出集體豁免命令。

經修訂後的自願討論協議範圍

5.6 申請人建議在現有的自願討論協議中加入一項「剔除」條文，以修訂其涵蓋範圍，並容許在香港實施。申請人提交的條文樣本顯示，就來往香港的航線而言，自願討論協議下所有涉及定價的活動一律中止，另外亦列舉出可繼續討論及交換的具體資料。本部分將詳述申請人對修訂自願討論協議範圍的建議。

剔除涉及香港的定價討論及自願協定

5.7 根據範圍修訂後的自願討論協議，協議成員不會從事涉及香港的定價討論和自願協定（包括運費及附加費）。根據補充呈述，被剔除的部分只涉及討

論和協定以香港為出發港或目的港的貨物運費，因為決定貨物的運費只需考慮貨物的出發港及目的港。

5.8 因此，舉例而言，「涉及香港」的被剔除部分並不包括關於以下事項的討論或自願協定：

- (a) 僅以香港作為轉口港的貨物之運費（因為出發港及目的港在其他地方）；或
- (b) 香港本地顧客經由鄰近中國內地港口轉運的貨物之運費（因為香港不是其出發港）。

5.9 假如就範圍修訂後的自願討論協議發出集體豁免命令，即代表競委會實際上確定，任何不涉及香港的定價討論及自願協定均不受第一行為守則所規限。然而，如有關行為妨礙、限制或扭曲在香港的競爭，仍須受第一行為守則規限⁷⁹。例如上文第 5.8(b)段的情況，鄰近中國內地港口提供的班輪服務在某程度上為香港班輪服務的替代品或潛在替代品，便可能屬於此情況。

5.10 因此，剔除涉及「香港」的部分不足以釋除競委會對涉及定價的討論和自願協定的疑慮（詳情見上文 4.3 自願討論協議部分）。然而，只有在競委會建議對範圍修訂後的自願討論協議發出集體豁免命令的情況下，才有必要就此作出明確的結論。

範圍修訂後的自願討論協議下的交換資料行為

5.11 申請人指出了在修訂自願討論協議的範圍後可繼續討論及交換的八類資料，並指明交換的形式。表 5.1 是有關的總結。

表 5.1 – 於修訂自願討論協議範圍後交換的資料總結

	資料類別	屬於過去、現在及／或將來的資料？	屬於個別公司及／或綜合資料？	可否達成自願協定？
(a)	供求趨勢	過去、現在及將來	個別公司及綜合	不可
(b)	成本資料（一般性質及香港適用）	過去、現在及將來	個別公司及綜合	不可

⁷⁹ 根據《條例》第 8 條，第一行為守則適用於目的或效果是妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的協議，即使該協議是在香港境外作出或執行的，或該協議的任何一方是在香港境外的。

(c)	船舶使用率及載貨容量的水平	過去、現在及將來	個別公司及綜合	不可
(d)	行業的一般事宜	過去、現在及將來	個別公司及綜合	可
(e)	一般經濟概況／趨勢	過去、現在及將來	個別公司及綜合	不可
(f)	監管法規的發展及合規事宜	過去、現在及將來	個別公司及綜合	可
(g)	業界交流及最佳作業手法，包括服務合約規則、條款、細則	過去、現在及將來	個別公司及綜合	可
(h)	運費指數	過去	綜合	不可

5.12 正如表 5.1 所示，除了其中一類資料以外，所有資料均包括過去、現在及將來的資料，以及屬於個別公司的資料（即涉及特定航運公司的資料）和綜合資料。申請人確認，交換個別公司的資料時，多數會披露資料涉及哪一間航運公司（即以非匿名方式披露）。自願討論協議訂約方有權就所交換的幾類資料達成自願協定，而這些資料類別屬於少數（但無論如何，有關協議不會涉及訂定運費或收費）⁸⁰。

5.13 在此理由陳述書中，航運公司就範圍修訂後的自願討論協議下的各類資料進行的交換、討論及就有關資料達成的自願協定，競委會均稱之為「**修訂範圍後的資料交換**」。下文各段是相關資料類別的詳情。

(a) 供求趨勢

5.14 自願討論協議成員可討論及交換具體的貨物流量資料，亦可交換港口地區及航線上貨櫃吞吐量升跌的統計數字，包括現時及預測的資料。有關供求趨勢的資料包括：

- (a) 有關個別航運公司現有船隊的概要，包括航線及船舶資料；
- (b) 業務增長及各航運公司的貨物流量資料；
- (c) 航運公司在航線上的市場佔有率；
- (d) 個別航運公司預期在航線上調配船舶的情況；

⁸⁰ 舉例而言，申請人提及到的自願討論協議涉及共同訂立一個協同的方式處理海盜行為、船舶排放、運載危險品的標準及貨櫃秤重等問題。

- (e) 個別航運公司對航線的預期需求所作的預測；及
- (f) 航運公司對船舶作季節性調配，及暫時取消船期或停航的資料（有關取消船期或停航的詳情，請參閱下文第 5.63 段）。

5.15 根據申請人所述，討論及交換以上幾類資料有助各航運公司作出反映真實市場趨勢的營運及商業決策。

(b) 成本資料（一般性質及香港適用）

5.16 在自願討論協議下可討論的成本資料包括燃料、單證、海關費用、船員薪金、設備、貨物處理及維修保養的成本。就燃料成本而言，亦可能會涉及整理和公布平均燃料成本及實際燃料價格，以供航運公司的顧客作為參考。自願討論協議亦可能代表協議成員就各種成本問題的影響進行成本研究，或根據某航線上協議成員的平均船舶運作成本進行「收支平衡研究」並提供「最低收益額」數字予成員參考。

(c) 船舶使用率及載貨容量水平

5.17 船舶使用率及載貨容量水平資料，涉及例如有航運公司在某航線上獲分配及已使用的箱位數目（例如列明已利用的載重量或空間），或有關航線載貨容量的其他方面資料。根據申請人所述，航運公司利用這些資料取得某條航線的最新供應及需求指標，以及整體上的供求趨勢。這項資料據稱亦有助作出日常營運的決策（例如涉及箱位安排的決策）及策略性投資決定。

(d) 行業的一般事宜

5.18 航運公司或會透過自願討論協議討論行業內各方面的事宜及航運公司的相應處理方法。就此，申請人提及內容有關港口擁擠、設備調運、海盜行為及貨櫃秤重等事宜。

(e) 一般經濟概況／趨勢

5.19 透過自願討論協議，協議成員可獲得各種與其服務市場相關的經濟指標資料，例如宏觀經濟趨勢、製造及零售存貨水平、燃料價格、消費者信心及匯率。

(f) 監管法規的發展及合規事宜

5.20 在自願討論協議的會議中，可能包括討論相關司法管轄區的法律及監管法規狀況和發展。就此，申請人提及競爭法的發展、航運監管法規的發展及規定、海關及單證事宜、反抵制法例、進出口貿易限制、出口管制和經濟制裁的事宜。

(g) 業界交流及最佳作業手法（一般性質和涉及香港），包括服務合約規則、條款及細則

5.21 自願討論協議成員可討論行業的一般最佳作業手法與服務合約條款及細則的範本，亦有可能與航運公司的顧客（包括發貨人組織）交流。申請人列舉協議成員可討論的一些服務合約規則、條款及細則的例子中，提到一些與運費無關的因素，例如法律責任、保險、不可抗力條文、合約年期及其他標準合約範本的事宜，但不會討論個別航運公司與發貨的顧客之間的具體商業條款及細則。

(h) 運費及收益指數

5.22 透過自願討論協議，協議成員過往運費及收益的資料會被收集，總結後再以綜合形式發放。在自願討論協議下，有關資料將保密處理，且不論在綜合之前或之後，均不會發放予協議成員。資料的日期與發放日期一般相隔或「延後」的時間不一，但目前約相隔四至六個星期。有關指數的作用是顯示某些航線的運費及收益的整體趨勢，不會展示實際金額。部分指數會被公開，例如泛太平洋穩定協議收益指數（TSA Revenue Index），可供顧客及其他人士作為參考。

評估對競爭的潛在損害

5.23 競委會知悉，在範圍修訂後的自願討論協議下，部分資料屬一般資料，交換這些資料不一定違反《條例》。一般而言，交換公開資料不大可能涉及違反競爭守則，而交換綜合而匿名的過往資料會損害競爭的可能性較低⁸¹。因此，不論範圍修訂後的自願討論協議是否符合獲得經濟效率豁除的條件，航運公司也可繼續進行部分修訂範圍後的資料交換，而不會有違反《條例》的風險。

5.24 然而，航運公司在範圍修訂後的自願討論協議下交換的其中幾類資料，會構成影響競爭的敏感資料。正如《第一行為守則指引》所述，競爭對手交換

⁸¹ 《第一行為守則指引》第 6.47 及 6.48 段。尤其如果交換的是綜合且匿名的歷史統計數據，而從數據中不大可能輕易識別出所涉及的個別業務實體的資料，則交換資料會損害競爭的可能性較低。

影響競爭的敏感資料時，可能會引起《條例》下的問題⁸²。除了定價資料外，影響競爭的敏感資料包括（但不限於）：有關生產成本、產量、銷量、產能及投資的資料⁸³。

5.25 在修訂後的自願討論協議範圍下，各航運公司可以定期（一般每月進行交流）就某幾方面，取得準確、機密、屬於個別公司及新近的資料。這些資料有效顯示航運公司在某條航線上各競爭對手的表現。

5.26 交換這些資料或會引起競爭問題，例如會：

- (a) *降低航運公司互相競爭的意欲*。具體而言，航運公司獲得個別競爭對手的成本、船舶調配及／或載貨容量使用率這些全面的資料，可令市場策略的不確定性降低，從而使公司在競爭上表現得較不積極。例如，當航運公司得知競爭對手在調配船舶方面的想法時，或會嘗試將其船舶編配到較少可能出現激烈競爭的航線。此外，如公司知道競爭對手受載貨容量所限，便能更肯定無須以進取的定價亦能夠爭取到顧客。航運公司得知競爭對手的成本亦一樣。事實上，申請人在補充呈述中亦指出，交換燃料成本的資料對航運公司進行定價或者會有直接的影響。假如交換資料頻密，航運公司便能因應競爭對手的表現，迅速調節其對競爭的反應。
- (b) *助長經協調行爲*。航運公司具備市場佔有率、載貨容量及貿易增長等方面的詳盡資料，若其競爭對手偏離經協調後所得出的結果，航運公司便更易於發覺。例如在交換個別公司的市場佔有率數據方面，航運公司除了想藉此評估競爭對手的表現，從而調節其對競爭的反應外，看來進行這方面的資料交換的理由不足。

5.27 因此，修訂範圍後的資料交換有可能構成業務實體之間損害競爭的協議及／或經協調做法，違反《條例》的第一行爲守則。競委會將於下文評估修訂範圍後的資料交換，是否符合經濟效率豁除的四個條件而不受第一行爲守則所規限。

5.28 儘管競委會的結論是不會對範圍修訂後的自願討論協議發出集體豁免命令，但競委會亦在下文中，為申請人提供指引，分別說明哪些是有可能引起競爭問題的資料交換，以及哪些不大可能引起競爭問題（詳情見下文第 5.53 至 5.61 段）。

⁸² 《第一行爲守則指引》第 6.39 段。

⁸³ 《第一行爲守則指引》第 6.39 段。

評估經濟效率豁免

條件一：協議對改善生產或分銷、或促進技術或經濟發展有貢獻

5.29 申請人大致指出其認為修訂範圍後的資料交換會帶來的某些好處，基本上是聲稱航運公司藉自願討論協議獲取競爭對手分享的資料，從而能夠作出更知情的投資和商業決定。不過，競委會認為所聲稱的好處實際上是減低在市場上進行策略性決定和競爭時的不確定因素，航運公司在這種意義上減少相互之間的競爭不能被視為構成第一個條件下的經濟效率。

5.30 具體而言：

- (a) 就個別航運公司關乎供求趨勢（上述 (a)類）、船舶使用率及載貨容量水平（(c)類）這些可能交換的資料，申請人堅稱討論及交換有關資料能使個別航運公司按照真實的市場趨勢，更好地調配船隻，從而作出更明智的營運和商業決定。基本上，此說法似乎是指自願討論協議成員之間就各方在某些航線上的船隻調配及／或載貨容量水平等保持透明度，讓航運公司能對如何調配自己的船隻或載貨容量作出更好的決定，繼而提供更具的服務，並更有效地競爭。不過，這個聲稱因交換資料而令決策得以改善的情況，在現實中卻包含讓航運公司因獲取競爭對手更多關於船隻調配及／或載貨容量水平方面的資料（並減少進行策略性決定及競爭的不確定因素），而更易於調節對競爭的反應，最終導致航運公司之間的競爭減少，各公司因而收取更高的價格，損害消費者利益。
- (b) 至於交換與成本有關的(b)類資料，申請人特別提到燃油成本是定價的關鍵要素。競委會理解申請人此說是表示，航運公司在自願討論協議下交換燃油成本數據，能使航運公司就定價作出較為知情的決定。但從另一角度來看，此說法亦顯示出交換成本的詳細資料，尤其是燃油成本，可讓航運公司洞悉競爭對手如何定價。競委會已在上文中概述了對自願討論協議下交換定價資料的關注。

5.31 此外，申請人特別指出修訂範圍後的資料交換有以下兩項經濟效率⁸⁴，(i) 自願討論協議促進本港貨物轉運服務，為香港帶來廣義的經濟效率；及 (ii) 自

⁸⁴ 申請人在第 16 條諮詢期間的申述中亦提出了這兩項經濟效率的聲稱。

願討論協議推動本港成為四通八達的超級航運中心，在中國的「一帶一路」政策中發揮作用⁸⁵。

5.32 就此，申請人聲稱：

- (a) 有關交換資料的做法為航運公司提供了更廣泛、更準確的市場資訊，令其可就向香港提供的服務種類及範疇作出較佳的決定；
- (b) 為使航運公司及其他持份者選擇並促進香港成為航運中心，它們需要確信在整個航運業界有充足可信的市場資料流通，能讓其業務蓬勃發展；及
- (c) 若航運公司沒法充分掌握香港的市場資料，它們或會決定減少停靠香港的船舶，導致在香港的競爭者減少，削弱競爭。

5.33 藉著推廣香港成為貨物轉運中心及國際航運中心，申請人堅稱有關交換資料的行為將增加途經香港的船舶流量，從而產生規模經濟效益，減低每個 TEU 的成本。據稱這樣會降低成本，而以此方式運送到香港的所有消費品，其零售價將會下降。申請人認為這些好處便是經濟效率豁除第一個條件下的「改善生產或分銷」或「促進技術或經濟發展」的證明。

5.34 申請人在第 16 條諮詢期間的申述中，就競委會為何應該接受將所謂「廣義」的經濟效率歸於第一個條件下，提出了一些論述。然而競委會認為，申請人未能證明該等聲稱的經濟效率符合第一個條件。不論此類廣義經濟效率應否被視為屬於經濟效率豁除的範圍，申請人仍需展示交換資料行為與所聲稱的廣義經濟效率之間的因果關係，但申請人並未做到。

5.35 首先，當自願討論協議經修訂範圍後，會交換的資料似乎多數都不涉及香港，而是與某條航線整體有關⁸⁶。因此，在修訂範圍後的自願討論協議下交換的資料，實際上能否產生申請人所聲稱的「廣義」經濟效率，亦即確保資訊流通，並就與香港有關的投資作出更佳決定，實在存有疑問。雖然申請人其後指出，現時自願討論協議下交換的通常是不涉及香港的資料，但協議範圍經修訂後，剔除涉及香港運費的討論，或會引致更多討論香港非運費資料的需要。在無實質證據下，競委會認為在修訂範圍後的自願討論協議下交換的資料，與有關協議據稱會為香港創造的經濟效率，至少這兩者之間極有可能並無關聯。

⁸⁵ 「一帶一路」政策其中一點是預期利用多條海上航線形成的網絡，經中國沿海港口與各個地區相連。

⁸⁶ 例如由申請人提供的並在自願討論協議下分發的數據及報告中的例子（補充呈述的機密附件 3）亦有說明。申請人提及有個可能例外的情況，是交換與香港本地事件或發展有關的成本資料，例如繼 2013 年碼頭工人罷工後交換成本資料。

5.36 其次，這兩項所稱的廣義經濟效率依賴一連串的假設，而這些假設並未予以充分證明。申請人沒有透過實證數據充分證明自願討論協議實際上導致 (i) 在香港的船舶流量增加；(ii) 每個 TEU 的成本減少；及／或 (iii) 零售商品的運輸成本及價格下降。

5.37 就聲稱自願討論協議令香港的船舶流量增加這點，申請人引述其於[...]所做的一項調查。該項調查顯示[...]。

5.38 但競委會知悉，這些觀點沒有確切地證明單憑自願討論協議本身會比沒有自願討論協議的情況，令更多船舶停靠香港。香港在法律上不確定是否容許自願討論協議，與沒法充分掌握關於香港的市場資料是兩回事。無論如何，基於受訪公司為了保證取得某一特定結果而有明顯利益關係，該項調查的客觀性或會受到質疑⁸⁷。而且，至少也有人可爭辯說，事實可能與申請人聲稱的情況恰恰相反，亦即在自願討論協議下，交換資料實際上引致較少船舶停靠香港，情況一如若交換的資料顯示香港的有關商業及競爭環境對航運公司而言並不吸引，可能會導致船舶減少停靠香港。此外，或從另一方面來看，自願討論協議下的資料交換，可能使航運公司能夠較容易協調涉及香港航線的載貨容量限制，這也能導致較少的船舶停靠香港。

5.39 至於有關自願討論協議可令每個 TEU 的成本下降這一說法，申請人引用的證據（包括經合組織的一項研究）大致顯示，某港口的船舶載貨容量越多，定期班輪服務的船舶使用率越高，則該港口的規模經濟效益及隨之節省的成本便越為顯著。申請人為了證明自願討論協議使運輸成本及／或零售貨品的價格降低，提供了一些資料，顯示貨物從運送香港轉移至運送中國內地鄰近港口，會令成本上升，據稱這種情況在自願討論協議於香港的法律地位不確定時，將有可能發生。

5.40 不過，自願討論協議令每個 TEU 的成本下降及／或降低運輸成本或香港零售貨品價格的說法，是基於自願討論協議令停靠香港的船舶數目增加這個假設，由於申請人未能證明事實的確如此，亦未能證明預料將會如此，有關說法不能成立。無論如何，如前所述，自願討論協議在香港法律地位的不明確性將導致貨物從香港轉向中國內地的鄰近港口，從而令成本上升這一論點，並未能證明在自願討論協議下交換資料活動本身會帶來任何成本效益。

⁸⁷ 申請人亦提到歐盟委員會於 2010 年就廢除歐盟公會協議集體豁免規例產生的影響進行市場調查，其中作出回應的航運公司提及廢除豁免規例的後果之一是跨太平洋航線班次減少（參見上文附註 69 引述的美國聯邦海事委員會研究報告附錄 1）。但並無清楚資料顯示所稱的班次減少具體與船舶數量下降有關（相對例如船期的可靠程度而言），或是船舶數量下降確有發生（需留意航運公司的回應僅構成其對廢除歐盟公會協議集體豁免規例的影響所表達的主觀意見）。

條件二、三、四

5.41 雖然競委會得出的結論是，申請人未能證明修訂範圍後的自願討論協議下進行資料交換符合第一個條件，但為令陳述完整，競委會表明，無論如何，該等資料交換亦難以符合第二及第三個條件。

5.42 就第二個條件而言，申請人聲稱「終端或最終的香港消費者」將因運輸成本減少及零售貨品價格降低，從而公平地分享自願討論協議帶來的經濟效率，同時亦能因此在海外推廣香港，並提升就業機會。就此，申請人聲稱競委會在評估是否符合第二個條件時，應接受廣義的「消費者」概念，這不僅包括定期班輪服務的直接用家，亦涵蓋「一般日常的消費者」。

5.43 競委會要求申請人提供進一步證據，顯示所聲稱的經濟效率能夠轉給定期班輪服務的真正用家，例如發貨人或貨運代理行等。申請人曾表示，若直接用家及其他有關各方未能接收及公平地分享這些聲稱因自願討論協議而產生的經濟效率，則最終消費者亦不會因此而受惠。

5.44 然而，申請人並無就效率轉給班輪服務的直接用家和最終消費者的說法提供任何具體證據，而且此說主要亦是基於自願討論協議令更多船舶停靠香港這個（未有充分證明的）言論。

5.45 至於第三個條件，在修訂範圍後的自願討論協議下進行廣泛資料交換所產生對競爭的限制，似乎不大可能是為達致所聲稱的經濟效率而不可或缺的。在競委會諮詢期間，有意見指出很多與航運公司及發貨人相關的事宜，均有各類公開可得的資料。雖然申請人亦同意航運公司或會參考公開資料，但指出小型航運公司可能難以分析這些資料，而自願討論協議下交換的資料一般是最新，亦較為相關。不過，即使情況如此，這種形式的資料交換似乎亦不能被視為「不可或缺」。

5.46 舉例而言，對於為何需要以能夠辨識個別航運公司的方式去分享多項相關資料，原因並不明確。在這方面，申請人堅稱分享該等資料提供了一個微觀角度，比單憑綜合數據能更細緻地展示相關市場的趨勢。不過，綜合的匿名數據似乎亦已能為市場趨勢（顧名思義是以籠統的方式評估）提供充分的資訊。另一方面，分享個別航運公司的資料可讓自願討論成員更清楚具體競爭對手的市場地位與商業運作，此舉相較分享市場綜合數據而言，引起更大的競爭問題。

5.47 從整體角度而言，據申請人所言，自願討論協議是定期班輪業界唯一可用來交換此類資料的平台，基於這一點，可能會有意見質疑有關協議是否符合不可或缺這一標準。不過，在自願討論協議下進行或許有益的資料交換，例如關於

監管法規的發展及一般經濟事宜，在香港實在沒有理由不能透過自願討論協議以外的其他方式進行。申請人本身是活躍在香港定期班輪業界的一個行業協會，有收集成員提供的資料、進行調查、代表業界與相關公營機構會面。在補充呈述諮詢中，亦已列舉現有其他平台示例，可供討論一些普遍關注的議題。進一步而言，即使不發出集體豁免命令予修訂範圍後的自願討論協議，那些有潛在益處的資料交換活動亦相當可能可以在香港繼續進行。

5.48 至於第四個條件，競委會認為對自願討論協議的大致評估（上文第 4.149 段）亦很可能適用於修訂範圍後的自願討論協議。不過因未能證明修訂範圍後的自願討論協議符合其他有關條件，所以無需對此條件作出最終定論。

就修訂範圍後的資料交換的結論及進一步指引

5.49 鑒於上述原因，競委會認為，由於未能證明修訂範圍後的資料交換符合經濟效率豁免的條件，因此決定不發出集體豁免命令予修訂範圍後的自願討論協議。

5.50 達成這一結論時，競委會已考慮補充呈述諮詢期間收到的意見。其中有若干意見表示支持申請人就修訂範圍後的自願討論協議所作的建議，指出該建議不失為一個務實的折衷方案，而且香港與鄰近司法管轄區按照競爭法規管自願討論協議的做法倘若一致，亦會帶來裨益⁸⁸。不過，如上所述，支持有關建議的論證未能充分釋除競委會對競爭受損的疑慮，申請人亦未能為聲稱的經濟效率提供足夠的支持。

5.51 另一邊廂，亦有意見反對申請人的建議，其中部分更臚列論據以證明其立場，例如有意見關於交換資料的詳情及具體性質，以及指出航運公司之間分享成本及載貨容量相關的資料實際上將削弱價格競爭及／或導致合謀。有關各方就該等事宜所表達的關注與競委會的疑慮大致相同（於上文第 5.24 至 5.26 段載述）。

5.52 雖然競委會不發出集體豁免命令予修訂範圍後的自願討論協議，但為向申請人提供進一步指引，下文中將闡述競委會認為在修訂範圍後的自願討論協議中，哪些屬於不大可能違反《條例》的資料交換，而哪些可能引起《條例》下令人關注的競爭問題。

修訂範圍後的資料交換不大可能構成違反《條例》的類別

5.53 競委會認為就以下類別的資料進行交換、討論及／或自願訂立協議將不大可能構成違反第一行為守則：

⁸⁸ 競委會在上文 4.3 部分提供了對此論述的評估。

- (a) 行業的一般事宜（上述 (d) 類）；
- (b) 一般經濟概況／趨勢（上述 (e) 類）；
- (c) 監管法規的發展及合規事宜（上述 (f) 類）；及
- (d) 業界交流及最佳作業手法（一般性質或涉及香港），包括服務合約規則、條款及細則（上述 (g) 類）。

5.54 競委會知悉，上述類型的資料看來不涉及影響競爭的敏感資料或屬個別航運公司機密的具體資料。若只涉及公開可得的資訊或數據，集合有關資訊或數據可令航運公司受惠。而航運公司如能夠討論業界普遍關注的各項事宜及處理方法，或許也有裨益。

5.55 關於上述 (h) 類的資料，只要整理及交換綜合及過往運費與收益指數不會令航運公司識別到其競爭對手在相關市場上各自的地位或策略，一般不大可能構成違反《條例》。就此，申請人已表明運費及收益指數不涉及披露個別航運公司的具體資料，因為各間公司的數據在綜合之前，航運公司並不會討論或分享各自的資料。作為指標基準的運費及收益指數，對於航運公司、以及（如資料公開）對定期班輪服務的顧客而言，一般來說可能均為有用的資料。

5.56 競委會對(d)至(h)類別所持的立場是基於申請人在申述中就相關類別提交的資料。倘在該等類別下交換的資料超越申請人披露的範疇，則不得假設競委會此一立場同樣適用。

修訂範圍後的資料交換可能產生競爭問題的類別

5.57 競委會認為交換及討論以下類別的資料或會引起第一行為守則下的競爭問題：

- (a) 供求趨勢，包括個別航運公司現有船隊、市場佔有率及預料在個別航線上的船舶調配（上述 (a) 類）；
- (b) 成本資料（一般性質或香港適用）（上述 (b) 類）；及
- (c) 船舶使用率及載貨容量水平（上述 (c) 類）。

5.58 上文第 5.24 段已載述，有關生產成本、產量、銷量、產能及／或投資的資料，會構成《第一行為守則指引》下影響競爭的敏感資料。交換此類資料，特別是以個別公司為基礎提供，可讓航運公司掌握詳細準確的資料，及知悉某特定航線上各競爭對手的表現，繼而減少航運公司之間在該航線上的競爭。例如，當某航運公司得知競爭對手的載貨容量有限或成本高企，或沒有計劃為某航線調配船舶時，該航運公司將不用積極地競爭以贏取顧客。當獲得關於市場

佔有率、載貨容量及業務增長等資料後，航運公司之間更易達致特定的經協調結果，因為它們容易察覺競爭對手偏離該結果。

5.59 減低上述疑慮的其中一個方法是分享綜合且匿名的資料，例如，交換(b)類中關於成本的資料，或可讓航運公司將其表現與競爭對手比較（亦即參考基準）並提升效率，實際上能夠加強競爭。這些資料可匿名並綜合處理，令有關益處得以實現。

5.60 就此，資料綜合的程度十分重要，就其涉及的範圍及涵蓋的時期而言，有關資料的範圍越廣、涵蓋時期越長，則產生競爭問題的可能性便越小。但亦需謹記，若在有關市場上營運的航運公司為數不多，縱使分享綜合資料，只要能夠從中分辨或推測到屬於個別航運公司的資料，亦可能會引起關注。

5.61 為免生疑問，競委會就 (a) 至 (c) 類概述的問題僅提供予申請人作為指引，不一定表示競委會已就其是否有合理理由相信有關資料交換行為將構成對第一行為守則的違反達成任何看法。

載貨容量效率計劃

5.62 為求完整，競委會知悉除了修訂範圍後的資料交換以外，申請人要求範圍修訂後的自願討論協議亦容許航運公司在船期取消或停航時，實施載貨容量效率計劃（亦稱載貨容量管理計劃）。申請人此要求是在答覆競委會索取資料的要求時提出的。

5.63 船期取消或停航是指航運公司因應需求及／或載貨容量的波動，取消原定停靠某個港口或某些港口的船期，故貨物遇到船期取消或停航，便需更改船期⁸⁹。

5.64 載貨容量效率計劃屬可在自願討論協議下達成的自願協定，據此，航運公司可互相協定，以協調在某航線上臨時取消船期或停航。具體而言，航運公司會輪流停航，而且可將停航班次原本須運載的貨物，改用其他自願討論協議成員的船舶運送。據指客戶這樣便無需等待取消船期的航運公司的下一個船期，或另覓航運公司。

5.65 只有少數自願討論協議訂有實施載貨容量效率計劃的權限之條文⁹⁰。根據申請人所述，載貨容量效率計劃之目的旨在減少但並非消除載貨容量過剩。就此，申請人提及部分航線長期錄得高達六成的載貨容量過剩，並稱如果仍按

⁸⁹ 除了需求或載貨容量的波動之外，在其他情況亦可能會取消船期或停航，例如相關港口出現惡劣天氣造成延誤、罷工或碼頭泊位已滿。

⁹⁰ [...]

原定船期航行，航運公司無可避免會出現虧損，而將多餘的船舶另行短期編配亦有困難。

5.66 由於競委會的結論是不會對範圍修訂後的自願討論協議發出集體豁免命令，因此不另就載貨容量效率計劃作出詳細評估。

5.67 然而，整體來說，競委會認為，由於載貨容量效率計劃涉及航運公司以協調的行為來限制載貨容量，亦即實施取消船期的計劃，因此可能引起競爭問題。從概念上看來，上述經協調的行為比起航運公司獨立作出決定的情況而言，船期取消或停航的可能性會增加，而競爭對手假如不跟隨這種做法，協調行動的航運公司亦有流失顧客的風險。因此，載貨容量效率計劃意味著載貨容量受到限制，與此有關的經協調行為可能會令價格相比不協調的情況下更高。

5.68 誠然，正如上文第 4.8 段詳述，船舶共用協議成員亦可以採取聯合行動來限制載貨容量。不過，競委會雖然決定對船舶共用協議發出集體豁免命令，但該命令只適用於不超過市場佔有率上限的船舶共用協議，因此船舶共用協議成員因互相協調對載貨容量的限制而對競爭可能造成的損害，亦會受到約束。相反，載貨容量效率計劃是在自願討論協議下實施，因此可限制在某條航線上經營的所有航運公司的載貨容量（儘管可能只是暫時性）。所以，相對於該命令允許的船舶共用協議，透過載貨容量效率計劃的經協調行為來限制載貨容量，引起價格上升的可能性相當高，因為與船舶共用協議比較，在有關自願討論協議以外，根本不可能有其他載貨容量可遏止該航線加價。

5.69 假如整條航線均使用經協調的方式取消船期或停航，會產生潛在風險，亦可能會有意見質疑載貨容量效率計劃據稱會帶來的經濟效率或好處，是否高於對競爭可能造成的損害。但據悉只有少數自願討論協議准許載貨容量效率計劃，這顯示在其他航線上，航運公司無須採取自願討論協議下的經協調行為，亦有足夠能力處理載貨容量的問題。

6 過渡安排

6.1 雖然競委會並沒有就自願討論協議發出集體豁免命令（而部分船舶共用協議也可能無法受惠於該命令），但競委會亦知悉在《條例》於 2015 年 12 月 14 日全面生效前，本港多年來一直有實施這類班輪協議。

6.2 因此，競委會在初步意見陳述書中，列明這類班輪協議的建議過渡安排。在第 16 條諮詢期間，有少數人士對建議過渡安排發表意見，但整體意見一般認為有關的安排充足。

6.3 競委會決定採納在初步意見陳述書中建議的過渡安排，並將：

- (a) 向作為自願討論協議或無法受惠於該命令的船舶共用協議的訂約方的業務實體給予一個「寬限期」，讓有關業務實體在競委會對是次申請作出決定後的寬限期內，對其商業安排作出其認為必要的修正；及
- (b) 不會就 2015 年 12 月 14 日至寬限期結束的期間對自願討論協議或無法受惠於該命令的船舶共用協議採取任何執法行動。

6.4 寬限期在此理由陳述書公布當日後六個月（即 2018 年 2 月 8 日）結束。

6.5 就這些過渡安排而言，執法行動包括根據《條例》第 4 部發出告誡通知或違章通知書，或根據《條例》第 6 部在競爭事務審裁處展開任何法律程序。為免生疑問，競委會決定實施過渡安排，並不代表其就是否有合理理由相信該命令不適用的班輪協議已違反第一行為守則達成任何看法。

6.6 最後，競委會不採取執法行動的條件，是競委會並無發現與是次申請所涵蓋的行為有關，但未有在申請中全面披露的反競爭行為。