

意見書(回應)

「航運協議」申請「集體豁免」

-- 競委會初步意見申述書

(BE/0004)

羅祥國* 香港中文大學 亞太研究所 經濟政策研究計劃主任

馮嘉耀 香港中文大學 決策科學與企業經濟學系教授

(30/11/2016)

在九月中，香港競爭事務委員會公佈了香港定期班輪協會 (Hong Kong Liner Shipping Association) 為「船舶共用協議」(Vessel Sharing Agreement) 及「自願討論協議」(Voluntary Discussion Agreement) 提出「集體豁免」申請的初步決定，認為兩項協議相當可能抵觸《競爭條例》的禁止反競爭協議的條文，即「第一行為守則」，但認為：「船舶共用協議」有明顯的經濟效率，建議向其提出有附加條件的豁免；但認為「自願討論協議」帶來經濟效率欠缺理論基礎和實證數據，所以傾向不發出豁免。

《競爭條例》立法原意是促進市場競爭、提升經濟效益和保障消費者權益。不過，現實中「促進市場競爭」與「提升經濟效益」兩個目標有時候難以同時達到，而條例中的附表 1 第 1 條正正就是為了這個情況而設，讓反競爭但有效率的商業行為可以申請不受行為守則所限。當競委會審核「集體豁免」申請時，除了檢視該商業行為帶來的經濟效率，同時會考慮消費者能否公平分享成果。

貨運業對本港經濟有著顯著的貢獻；比較全球最繁忙的貨運港口，香港現列第五，但在面對區內其他港口的激烈競爭下，近年排名持續下降。因此，以上兩項船運業內慣常的協議能否在《競爭條例》下得到豁免成為近日市場的焦點。

班輪協會為船運業的主要商會，會員約佔整個行業的九成，它們指出「船舶共用協議」在行內十分普遍，超過九成半的公司都有採取此等協議。公司與公司之間的協議形式不盡相同：有些通過互換或購買其他航線的艙位，亦有一些涉及共同經營船舶服務或設立聯合辦事處等整合度較高的合作模式。對於船運公司而言，開拓新航線所牽涉的風險、費用龐大，「船舶共用協議」無疑提供一個較靈活的方式讓船運公司經營和擴展業務。另外，船舶航行本身就需要一定的燃油成本及人力資源，在載運量未用盡的情況下，增加載貨涉及的「邊際成本」(Marginal Cost)，即額外的成本極少。換言之，若該協議能將船舶的載運量最大化利用，由於整體成本未有太大的上漲，在攤分下每個貨櫃的平均成本反而有所減少。從經濟學，此等透過「規模經濟」(Economies of Scale) 所產生的這種成本效益亦可歸類為「生產效率」(Productive Efficiency)。競委會亦有考慮協議可帶來的「動態效率」(Dynamic

Efficiency) ，由於「船舶共用協議」有助避免載運容量過剩，協議或可提供誘因促使船運公司投資體積更大及效率更高的現代船舶。長遠而言，有可能帶來額外的成本效益。

班輪協會亦在申請文件中指出，三條主要航線 (跨太平洋、亞洲到北歐和亞洲到地中海)由七至十間各佔 5% 市場佔用率的企業營運，而最大的企業之市場佔用率亦不超過 30%。競爭委員認同「船舶共用協議」嚴重損害競爭的風險不大；而且該協議有助增加市場上服務的班次及範圍，令班輪服務使用者直接得益，因而建議發出豁免。為確保協議實施後，市場上仍然有一定的競爭，競委會初步將豁免「船舶共用協議」的訂約方合共擁有市場佔有率上限定在 40%，並要求設立離場機制，防止有成員因退出協議而受到不公平的對待。

在這裡，我們參考了美國，歐盟和中國對 P3 Alliance (Maersk，MSC 及 CMA CGM) 在 2013 申請「船舶共用協議」豁免的案例，這些協議包括跨太平洋、跨大西洋和歐洲到遠東的航線。在同樣的情況和資料的考慮下，美國、歐盟和中國有三個不大相同的裁決。

在美國，該協議被認為沒有嚴重影響競爭及帶來經濟效益，因而獲批准；但監管當局需審視協議的實際運作情況，未來是否有違反相關法例。在歐盟，其監管當局沒有執行進一步調查已批准協議。

但是，在中國，中國商務部認為 P3 在亞洲至歐洲航運市場中的佔有率達 47%，已具市場優勢，因而否決其申請。再者，中國認為 P3 協議中計劃在倫敦成立一個高度合作的協調中心，該中心可決定多項重要的經營業務；這安排與很多現存的鬆散「船舶共用協議」大有分別。由於中國一方的強烈反對，P3 Alliance 最終解散。

從以上的重要近期案例，我們同意協議的市場佔有率上限設在 40%；但可惜的是，競委會的文件中並未交代現時哪些協議的市場佔有率超過 40% 的上限，以加強公

眾的監察。另一個關注點是這些協議是否包括聯合經營安排 (Joint Marine Operations)；還是每間船公司仍然獨自決定其收費、航班、航點、市場推廣、碼頭安排、顧客服務等。如果競爭者之間透過「船舶共用協議」而全面合作，這差不多等於是合併經營，這是在各國的競爭條例受到監管的(香港除外)。

至於「自願討論協議」，該協議主要是讓成員討論航線的定價、服務條款及交換其他市場資料，成員亦可就定價及服務條款發出無約束力的指引。由此觀之，這種以組織形式討論及協調商業決定明顯與「第一行為守則」所指的「反競爭業務實體組織的決定」吻合。再者，行為守則指引中亦清楚說明以組織的形式發出「參考」價格，縱使個別會員未遵守該指引，亦極可能被視作損害競爭。

班輪協會指出成員透過「自願討論協議」就定價達成共識，令運費更趨穩定，讓消費者可以準確預算海上運輸的費用；同時措施可以避免船運公司因運費設定過低，而無法持續提供服務。再者，協會認為定價指引有助提高船運公司收費的透明度，令消費者得益。協會引述歐盟在 2008 年 10 月取消對「公會協議」(當中包括運費討論)的豁免後，歐盟航線的運費變得更加波動作為其中一個例子，證明定價討論有助穩定運費。不過，競委會反指協會所引用的數據未能證明該協議與運費的穩定性有著直接的因果關係：因為豁免令被廢除時，恰好碰上國際金融海嘯，所以運費出現波動，與取消協議豁免未必相關，我們同意協會提出的經濟論據非常薄弱。

維持市場的正常運作，是需要企業根據自身成本及市場定位，獨立地決定售價，最後透過市場力量淘汰成本未能跟上市場價格的企業，從而提高市場的整體效率。班輪協會提到「自願討論協議」可避免定價過低，這說法令人懷疑此舉會否有利企業合謀推高格價。就算集體討論，甚至決定價格，能夠穩定運費及班輪服務，而令較低效率的企業繼續服務，最終持續昂貴的運費將轉嫁到消費者身上。因此，協會所提出「自願討論協議」能帶來經濟效率的說法，實在難以構成令人信服。

另一方面，外國已有監管機構對船運公司提早公佈加價意圖的營商手法表示憂慮。早在二零一三年十一月，歐盟競委會調查了十四間船運公司公佈「綜合費率上調」(General Rate Increase, 即現有運費上調的幅度)的措施，發現各公司加價的幅度及時間相似，而且費率上調的幅度最高可達 120% 至 180%；競委會認為船運公司有協調推高價格之嫌。另外，由於費率上調的金額僅反映預期調整的幅度而非承運者真正需付的運費，歐盟競委會亦質疑有關安排根本未能增加定價的透明度。最後，這十四間船運公司與歐洲的監管機構達成共識，承諾不再採取「綜合費率上調」的措施，並會公佈詳細的價格供消費者參考。

在豁免的申請中，舉證的主要責任是落在申請人身上：申請人必須為自身的市場佔有率作評估，以經濟理論輔以實際數據去解釋協議的經濟效率，並具體說明消費者如何得益。鑑於班輪協會提出的理據缺乏經濟理論基礎的支持，亦欠缺具說服力的數據，因此我們認同競委會拒絕豁免「自願討論協議」的建議。

在國際間的競爭條例中，一般都認同「船舶共用協議」能帶來經濟效率，所以監管機構通常提供一定程度的豁免；但「自願討論協議」應否受惠於豁免，國際間的看法並不一致。例如：在新加坡，只要協議成員的總市場份額不超過 50%，「船舶共用協議」就可受惠於集體豁免；即使市場份額超過 50%，只要協議成員遵守額外的限制，便可共享船舶載運量，而且條例並不限制協議成員討論價格上的安排。其他亞洲國家(包括日本，南韓及印度)一般都提供較寬鬆的豁免。而歐盟的規管情況有別，在總市場份額少於 30% 的前提下，「船舶共用協議」可以受惠於集體豁免，但條例清楚禁止船運公司合謀定價或交換敏感市場資料。

協會認為若此兩項協議未能得到豁免，香港作為區內主要的轉運樞紐的優勢將被嚴重削弱，尤其當區內的競爭對手都為此等協議提供豁免。惟我們認為，若香港航運業的優勢是來自合謀，而非競爭，這對資源運用和消費者的利益都會有很大的損害。香港的貨櫃航運業，佔用了香港龐大的寶貴土地資源，包括了近日大家關注的橫洲棕地。競爭法由正式實施至今不足一年的時間，它對營商環境產生一

定的負面影響，因其實際執行上具有不確定性，包括競委會所採用的經濟分析框架，證明措施有效率所需要的數據等等。競委會這《初步意見陳述書》不只是公佈了協會「集體豁免令」申請的初步結果，更是透過實際個案向公眾及有意申請豁免令的人士，較詳細解釋其審批豁免令的經濟準則，以消除執法對市場產生的不確定性。