

(本文件的英文版為競委會發出的通知原文。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。)

EC/03JJ

**就競爭事務委員會接受
網上外賣平台個案中的承諾發出的通知**

2023 年 12 月 29 日

目錄

I.	引言及摘要.....	4
A.	建議的承諾.....	5
B.	Foodpanda 的承諾.....	5
C.	戶戶送的承諾.....	6
II.	相關事實背景.....	7
A.	各方.....	7
B.	各方提供的服務.....	8
C.	市場參與者.....	9
D.	條文.....	10
III.	競委會識別出的競爭問題.....	12
A.	評估框架.....	12
B.	界定相關市場.....	13
C.	對效果的評估.....	14
IV.	各方的承諾.....	20
A.	相關法律框架.....	20
B.	各方的承諾的適當性.....	20
C.	各方的承諾概要.....	21
D.	實質承諾內容.....	21
V.	申述.....	26
A.	合作餐廳在外賣平台市場佔有率超出 10%後與其合作的能力.....	26
B.	協助合作餐廳遵守獨家條款的指引.....	27
C.	定期監察.....	27
D.	三年後重新評估低市佔率平台的標準.....	27
E.	低市佔率平台保障的生效日期.....	27
F.	獨家條款.....	28
G.	釐定低市佔率平台的市場佔有率標準.....	28
H.	計算市場佔有率標準的期間.....	28
I.	產品市場的界定.....	29
J.	可能違反《條例》第 21 條（第二行為守則）.....	29

K. 訂單價值的界定.....	29
L. 投訴程序.....	30
VI. 競委會對各方的承諾的接受.....	30

I. 引言及摘要¹

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 條對兩家在香港具領先地位的網上餐飲外賣平台（「**外賣平台**」）的若干行為進行調查，該調查與它們各自與在香港的合作餐廳的協議（「**平台與餐廳的協議**」）中的若干條款有關。
2. 個案中的外賣平台為 Delivery Hero Food Hong Kong Limited（前稱 Rocket Food Limited）（「**Foodpanda**」）及 (ii) Deliveroo Hong Kong Limited（「**戶戶送**」）（統稱「**各方**」或分別稱為「**該方**」）。
3. 競委會特別調查了 Foodpanda 及戶戶送是否在平台與餐廳的協議中包括以下合約條文（統稱「**條文**」）而違反《條例》第 6(1) 條的第一行為守則（「**第一行為守則**」）：
 - (a) **獨家條款**：合作餐廳必須與 Foodpanda 或戶戶送獨家合作，以換取 Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）向餐廳收取較低的佣金率。²
 - (b) **違反獨家合作條文**：對合作餐廳從獨家條款轉用非獨家條款施加限制³，或處罰這樣做的合作餐廳。
 - (c) **價格限制條文**：阻止合作餐廳在以下銷售渠道對餐點收取低於在 Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）的價格，或要求他們收取相同的價格：
 - (i) 合作餐廳的自家直接銷售渠道；及
 - (ii) 有競爭關係的平台（只涉及 Foodpanda）。⁴
 - (d) **搭售條文**（只涉及 Foodpanda）：使用 Foodpanda 外賣送遞服務的合作餐廳實際上亦必須使用 Foodpanda 的外賣自取服務。⁵
4. 競委會關注上述條文可能具有將有競爭關係的平台（尤其低市佔率平台）封鎖於香港的外賣送遞服務市場之外及／或削弱該市場競爭的效果。由於戶戶送及 Foodpanda 各自在外賣送遞服務市場上有一定程度的市場權勢，上述條文導致的競爭問題更為顯著。就搭售條文

¹ 除非另有界定，否則本通知所用詞彙與 Foodpanda、戶戶送及 Deliveroo plc 提出的承諾中的詞彙有相同涵義。

² 雖然獨家條款限制合作餐廳不得與任何其他平台合作，但由於下文解釋的原因，競委會只對獨家條款禁止餐廳與市佔率低的外賣平台合作存有疑慮。詳見下文第 70 至 74 段。

³ 見 Foodpanda、戶戶送及 Deliveroo plc 根據《條例》第 60 條提出的承諾中的定義。

⁴ 這些價格限制條文分別造成狹義平價及跨平台（或廣義）平價的責任。

⁵ 詳見下文第 23 段對外賣送遞服務及外賣自取服務的描述。

而言，競委會亦關注其可能具有將有競爭關係的平台封鎖於香港的外賣自取服務市場之外的效果。

5. 因此，條文可能導致 Foodpanda 及戶戶送向合作餐廳收取更高的佣金率，進而導致最終顧客需要就合作餐廳的餐點支付更高價格。
6. 競委會認為，透過在平台與餐廳的協議中加入這些條文，Foodpanda 及戶戶送可能已構成訂立及／或執行具有妨礙、限制或扭曲在香港的競爭的效果的協議，或違反第一行為守則。

A. 建議的承諾

7. Foodpanda 及戶戶送⁶原先各自根據《條例》第 60 條提出就條文採取及不採取特定行動的承諾。於 2023 年 6 月 1 日，競委會就這些建議的承諾展開了為期 15 天的諮詢（「首次諮詢」）。
8. 根據建議的承諾，Foodpanda 及戶戶送將（當中包括）：
 - (a) 不對從獨家條款轉用非獨家條款的合作餐廳執行違反獨家合作條文；
 - (b) 不對市場佔有率不多於 10% 的外賣平台（即「低市佔率平台」）執行獨家條款；
 - (c) 刪除價格限制條文，並容許合作餐廳在堂食及直接送餐的銷售渠道對餐點收取低於該方的平台外賣送遞服務的價格（就 Foodpanda 而言，亦容許合作餐廳在其他外賣平台收取較低的餐點價格），但合作餐廳在該平台的餐點價格，只能依照該方收取的佣金率提價；及
 - (d) （只涉及 Foodpanda）刪除搭售條文，並指明接受外賣送遞服務獨家條款的合作餐廳無須同時使用外賣自取服務。
9. 就 Foodpanda 及戶戶送建議的承諾進行的首次諮詢中，競委會收到 8 份申述，在下文第 V 部概述。

B. Foodpanda 的承諾

10. 首次諮詢後，Foodpanda 同意提出經修訂的承諾（「Foodpanda 的承諾」）。
11. 在仔細考慮競委會收到的所有申述及與 Foodpanda 進一步討論後，其建議的承諾修訂如下：

⁶ 戶戶送的承諾由其母公司 Deliveroo plc 共同提出。



- (a) 釐清第 1.1.z 款「利潤保證條款」(Profit Guarantee Terms)的定義，訂立利潤保證條款的旨在推動 Foodpanda 與有關餐廳的商業投資；
 - (b) 在第 2.3 款加入一項責任，Foodpanda 承諾由生效日期起，不會妨礙合作餐廳與任何低市佔率平台就相關服務溝通或訂立協議；⁷
 - (c) 在第 2.4.e 款釐清只有當 Foodpanda 與合作餐廳同意獨家條款，才需在協議中列明獨家佣金率；
 - (d) 在第 2.4.i 款釐清，對於同意就 Foodpanda 平台及直接送餐訂立相同價格的合作餐廳，Foodpanda 可向該餐廳提出賠償，前提是 Foodpanda 須自行承擔其收取的全數佣金；及
 - (e) 在第 3.2.d 及 3.5 款加入有關利潤保證條款及分店擴充條款 (Outlet Expansion Terms) 的匯報規定。
12. 競委會認為 Foodpanda 的承諾對釋除其對可能違反第一行為守則的疑慮屬適當的，並決定根據《條例》第 60 條接受 Foodpanda 的承諾。
- C. 戶戶送的承諾
13. 於 2023 年 9 月 21 日，戶戶送通知競委會撤回於 2023 年 6 月 1 日進行諮詢的建議承諾，並根據《條例》第 60 條提交一份新的承諾（「戶戶送的承諾」）。⁸
14. 除以下修訂外，戶戶送的承諾與其原先提出的承諾大致相同：
- (a) 與獨家合作及價格限制有關的責任，不適用於與戶戶送訂立分店擴充條款及利潤保證條款的餐廳（與 Foodpanda 建議的承諾一致），並新增監察這些條款的條文；
 - (b) 在戶戶送的承諾生效後，合作餐廳可與低市佔率平台合作；及
 - (c) 釐清僅於戶戶送和合作餐廳均同意獨家條款時，才需要指明獨家佣金率。
15. 2023 年 11 月 10 日，競委會就戶戶送的承諾展開為期 15 日的第二次諮詢（「第二次諮詢」）。競委會收到 4 名人士提交的申述，在第 V 部概述。

⁷ 第 3.2.b(iii)款有關書面報告的要求亦因此作出修訂。

⁸ 戶戶送的承諾由其母公司 Deliveroo plc 共同提出。

16. 競委會已經考慮第二次諮詢中收到的申述，並認為戶戶送的承諾不須作出任何修訂。因此，競委會認為戶戶送的承諾對釋除其對可能違反第一行為守則的疑慮屬適當的，並決定根據《條例》第 60 條接受戶戶送的承諾。
17. 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，以及透過其網站或按競委會認為適當的其他方式，發布該承諾。
18. 因此，競委會發出本通知，以通知其接受 (i) Foodpanda 的承諾及(ii) 戶戶送的承諾（統稱「各方的承諾」），及解釋其接受各方的承諾的決定。各方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。
19. 本通知餘下部分詳述下列各項：
 - (a) 相關事實背景（第 II 部）；
 - (b) 競委會識別出的競爭問題（第 III 部）；
 - (c) 各方的承諾（第 IV 部）；
 - (d) 所收到的申述（第 V 部）；及
 - (e) 競委會對各方的承諾的接受（第 VI 部）。

II. 相關事實背景

A. 各方

20. Foodpanda 及戶戶送是兩個在香港擁有大量業務且具領先地位的外賣平台。
21. Foodpanda 是一間於 2014 年在香港成立的有限責任公司，是 Delivery Hero Group 的成員公司，其最終母公司為總部位於柏林的 Delivery Hero SE。Foodpanda 於 2014 年在香港推出外賣平台業務。
22. 戶戶送是一間於 2015 年在香港成立的有限責任公司，是 Deliveroo Group 的成員公司，其最終母公司為於英格蘭及威爾斯成立及註冊的 Deliveroo plc。戶戶送於 2015 年 9 月在香港推出外賣平台業務。

B. 各方提供的服務

i. 相關服務

23. Foodpanda 及戶戶送容許最終顧客使用其網站或手機應用程式揀選食物和飲品（「餐飲」）及安排外送。最終顧客可以使用有關平台於合作餐廳落單並安排：
- (a) 送餐，通常由外賣平台負責，但在某些情況下由餐廳負責（「外賣送遞服務」）；或
 - (b) 由最終顧客於合作餐廳自取（「外賣自取服務」）。
24. 外賣送遞服務及外賣自取服務統稱為「相關服務」。
25. 餐廳是向最終付費顧客提供餐飲的供應商。它們與 Foodpanda 及戶戶送等外賣平台合作，在外賣平台上向最終顧客展示菜單和價格。為了幫助最終顧客比較附近不同餐廳的選擇，平台亦會向最終顧客提供餐廳評級、圖片和送餐時間等資訊。然後，作為訂購食物、交易和外送物流中介的外賣平台，會充當與外賣平台合作的餐廳、送餐司機和擬在網上訂購餐飲的最終顧客之間的橋梁。
26. 最終顧客的訂單通常會送到指定地點（即外賣送遞服務），但香港的外賣平台亦允許最終顧客在網上落單並於指定時間和地點到合作餐廳自行取餐（即外賣自取服務）。最終顧客使用外賣送遞服務需付送餐費和服務費，而外賣自取服務則不向最終顧客收取送餐費，並且可能會在標價上提供折扣。
27. 外賣平台與合作餐廳通常會就前者向後者提供相關服務訂立協議（即平台與餐廳的協議）。一般而言，合作餐廳會就透過外賣平台進行的每項銷售向外賣平台支付佣金（以最終顧客花費的餐飲總值百分比計算）。此外，如上所述，最終顧客一般會就外賣送遞服務向外賣平台支付送餐費和服務費。
28. 外賣平台構成了連接合作餐廳和最終顧客的多邊平台，意味著外賣平台同時要爭取最終顧客的訂單以及為合作餐廳提供落單服務。合作餐廳和最終顧客之間存在正向的間接網絡效應（換言之，外賣平台為越多餐廳提供服務，吸引的最終顧客就越多，反之亦然）。

ii. 其他服務

29. 除相關服務外，Foodpanda 或戶戶送在其平台上提供的服務還包括：
- (a) 讓最終顧客從合作餐廳訂購到會的服務；

- (b) 讓最終顧客透過平台的服務（即 Foodpanda 的 Pandamart 及戶戶超市）或透過零售雜貨合作夥伴落單外送雜貨產品；及
- (c) 餐廳訂座及折扣機制（只限 Foodpanda），在平台上訂購成為升級會員的最終顧客可以在與 Foodpanda 合作的特定餐廳訂座，並享有堂食折扣。

30. 競委會並未就這些其他服務識別出競爭問題。

C. 市場參與者

i. 現有參與者

31. 除了戶戶送及 Foodpanda，截至 2023 年 12 月，其他在香港提供外賣送遞及／或外賣自取服務的外賣平台包括 KeeTa、開飯喇、Oddle 及點單。

競爭對手	外賣送遞服務	外賣自取服務
戶戶送	√	√
Foodpanda	√	√
KeeTa	√	X
開飯喇	X	√
Oddle	√	√
點單	√	√

32. 某些餐廳及餐廳集團亦為自己的餐廳或餐廳集團提供外賣送遞服務，包括麥當勞、Blacksheep GO、JIA Everywhere、肯德基、必勝客及 Gaia Group。

ii. 過往參與者

33. Honestbee 曾在香港提供外賣送遞服務，但於 2019 年 5 月停止服務並退出市場。

34. 此外，UberEats 是 Uber 網約車服務推出的外賣平台，曾在香港提供外賣送遞及外賣自取服務，於 2016 年 10 月開始營運，但於 2021 年 12 月 31 日退出市場。

35. 同樣，「拎得」曾在香港提供外賣送遞及外賣自取服務，但在 2022 年 8 月 31 日後退出市場。
36. 網上零售商 HKTvmall 曾以 HKTvexpress 的名義在香港提供外賣送遞及外賣自取服務，於 2021 年 6 月開始營運，但於 2022 年 10 月 15 日停止這些服務。
37. 我要外賣先前曾在香港提供外賣送遞及外賣自取服務，但近期改變了業務模式，改為為餐廳提供管理外賣送遞及自取服務的資訊科技方案。
38. Shopper 曾在香港提供外賣送遞及外賣自取服務，但近期退出市場。

iii. *KeeTa 進入市場*

39. 於 2023 年 5 月，美團推出外賣送遞品牌「KeeTa」，現時於全港提供外賣送遞服務。

D. 條文

i. *採用獨家條款 (Foodpanda 及戶戶送)*

40. 根據獨家條款，合作餐廳必須與 Foodpanda 或戶戶送獨家合作，以換取 Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）向餐廳收取較低的佣金率。非獨家條款容許合作餐廳與第三方外賣平台合作提供外賣送遞服務，但需要支付更高的佣金率。
41. Foodpanda 及戶戶送收取的佣金率水平不同，亦因不同的合作餐廳而異，取決於合作餐廳是否與該外賣平台訂立獨家條款。競委會收集的資料顯示，佣金率介乎訂單價值大約四分之一（≈25%）至三分之一以上（>33%），而非獨家收費高於獨家收費，且通常接近佣金率範圍的頂端。⁹
42. 同意採用獨家條款的合作餐廳亦可能從 Foodpanda 或戶戶送獲得某些商業上的誘因，例如營銷活動贊助和為合作餐廳銷售情況進行分析。

ii. *違反獨家合作條文 (Foodpanda 及戶戶送)*

43. Foodpanda 及戶戶送透過訂立違反獨家合作條文，對合作餐廳從獨家條款轉用非獨家條款施加限制，或處罰這樣做的合作餐廳，包括容許 Foodpanda 或戶戶送：
 - (a) 阻止合作餐廳接觸有競爭關係的外賣平台進行會談或磋商；

⁹ 佣金率在特定情況下可能會有所不同，例如新加入平台的餐廳佣金率可能較低。

- (b) 要求合作餐廳有 90 天的相對較長通知期才能轉換條款（就 Foodpanda 而言），或者根本不提供合作餐廳轉換條款的選擇（就戶戶送而言）；
 - (c) 要求合作餐廳償還獨家與非獨家佣金率之間的差額，但差額可能自遠早於轉換條款的開始日期計算；及¹⁰
 - (d) （只涉及戶戶送）停止為合作餐廳進行一切營銷活動，將合作餐廳從平台上移除，限制合作餐廳不可獲得相關服務，或暫停或終止相關平台與餐廳的協議。
44. Foodpanda 及戶戶送指，雖然與合作餐廳的標準協議中包含了違反獨家合作條文，但其實際上並沒有執行這些條文。
- iii. 價格限制條文：狹義平價（*narrow price parity*）（Foodpanda 及戶戶送）
45. Foodpanda 及戶戶送的平台與餐廳的協議均阻止合作餐廳就直接銷售渠道上的餐點，收取低於在 Foodpanda 及戶戶送平台上所提供的餐點價格，或要求合作餐廳收取相同的價格。¹¹
46. 如果 Foodpanda 的合作餐廳違反平台與餐廳的協議的任何條款（包括狹義平價條款下的責任），Foodpanda 可能會暫停合作餐廳的平台服務。就戶戶送而言，合作餐廳嚴重違反平台與餐廳的協議下的任何責任，則會構成戶戶送暫停合作餐廳的平台服務的理由。
47. 戶戶送指，雖然與合作餐廳的標準協議中包含價格限制條文，但其實際上並沒有執行這些條文。
- iv. 價格限制條文：跨平台（廣義）平價（*across platform (wide) price parity*）（只涉及 Foodpanda）
48. Foodpanda 有權在不作出通知的情況下，提高或降低其平台上合作餐廳的價格，以使價格與其他外賣平台上顯示的價格相同。因此，Foodpanda 可以有效地確保合作餐廳的餐點在其他外賣平台上的價格不會低於 Foodpanda 平台上的價格。
49. 如上所述，如果 Foodpanda 的合作餐廳違反平台與餐廳的協議的任何條款（其中包括跨平台平價條款下的責任），Foodpanda 可能會暫停合作餐廳的平台服務。

¹⁰ 按 Foodpanda 在 2020 年 10 月及 2021 年 1 月 13 日的標準條款及細則，如合作餐廳不提供 90 天的通知期及轉換條款確實日期的證明，則須支付獨家與非獨家佣金率的 6 個月差額。戶戶送的合作餐廳須支付轉換日期前適用的獨家佣金率與根據非獨家條款訂立相關協議本應支付的非獨家佣金率之間的差額。

¹¹ Foodpanda 的相關限制適用於合作餐廳提供的堂食、自取及送餐服務價格，而戶戶送的相關限制則適用於合作餐廳在餐廳內提供的菜單。

- v. 搭售條文（只涉及 Foodpanda）
50. Foodpanda 在相關合約文件中沒有提供具體的選項，讓訂購外賣送遞服務的合作餐廳不訂購外賣自取服務。作為與 Foodpanda 合約安排的一部分，選擇外賣送遞服務的合作餐廳實際上亦必須選擇外賣自取服務。
- III. 競委會識別出的競爭問題
51. 本部分會按《條例》附表 2 第 2 (2)(d) 條解釋各方的承諾謀求處理的情況。
- A. 評估框架
52. Foodpanda 及戶戶送與其合作餐廳之間訂立的平台與餐廳的協議屬於《條例》第 2(1) 條下的「協議」。這些協議構成縱向協議，即在商業流程上不同層面營運且並非競爭對手的業務實體之間的協議。
53. 競委會的《第一行為守則指引》（《第一行為守則指引》）指出，雖然縱向協議常常改善生產或分銷鏈的經濟效率，但某些縱向協議仍可能損害競爭，例如當縱向協議中包含消除現有競爭、或阻礙進入市場或擴張業務的限制時。¹²
54. 競委會評估了條文是否實際或相當可能產生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。評估時，競委會考慮了其關於獨家交易、¹³平價¹⁴及搭售¹⁵的指引和決策慣例。
55. 《條例》第 60 條並無規定競委會透過承諾方式解決問題時，就是否存在違反第一行為守則的情況得出明確結論。因此，下文的評估僅包括競委會截至現時的調查所得出的初步意見。

¹² 《第一行為守則指引》第 6.6 至 6.9 段。

¹³ 競委會的《第二行為守則指引》（《第二行為守則指引》）第 5.23 至 5.32 段。《第二行為守則指引》註腳 24 確認該指引適用於第一行為守則下的縱向協議的情形。

¹⁴ 見競委會 2020 年 5 月 13 日就網上旅行社個案 EC/02NJ 發出的接受通知。

¹⁵ 《第二行為守則指引》第 5.8 至 5.12 段。

B. 界定相關市場

56. 在評估損害競爭的效果時，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。¹⁶

i. 產品市場的定義

57. 根據上文第 55 段，競委會尚未就本個案中的市場定義得出確實結論。¹⁷然而，競委會相信，有合理理據認為就評估條文而言，相關產品市場包括：

- (a) **外賣送遞服務**，包括網上平台提供的中介服務，讓最終顧客可在平台上向餐廳訂購餐飲，並在短時間內配送餐飲給最終顧客；¹⁸及
- (b) **外賣自取服務**，包括網上平台讓最終顧客可在平台上向餐廳訂購餐飲的中介服務，以及餐廳本身提供的落單服務，¹⁹其後由最終顧客自行提取餐飲。

58. 競委會的初步意見是，基於以下考慮因素（與「需求替代」，或最終顧客對可替代性的看法有關），就提供餐飲予最終顧客而言，上述兩項服務很可能分別構成不同的相關市場：

- (a) **外賣送遞及外賣自取服務滿足最終顧客的不同需求**。競委會取得的證據顯示，最終顧客選擇外賣自取服務的主要原因是為了省時及盡快取餐，其次是不設最低消費可讓顧客節省金錢，以及能夠預計取餐時間讓顧客較容易管理時間。另一方面，最終顧客選擇外賣送遞服務的主要原因是他們不想離開處所取餐。故此，這類最終顧客不大可能視外賣自取服務為外賣送遞服務的可行替代選擇。此外，證據亦顯示如某外賣平台不提供外賣送遞服務，偏好外賣送遞服務的最終顧客較可能改用其他類似平台，而不會使用外賣自取服務或堂食。
- (b) **餐廳地點及距離是最終顧客的相關考慮**。最終顧客很可能只會考慮其身處地點附近的餐廳的外賣自取服務。相反，外賣送遞服務可讓最終顧客向較遠的餐廳落單。此外，選擇外賣送遞服務的最終顧客無需到餐廳取餐，減低所需時間及潛在交通費。
- (c) **比較最終顧客選擇外賣送遞服務及外賣自取服務時支付的總價格**。選擇外賣送遞服務的最終顧客須支付送餐費（可介乎約 5 港元至 40 港元），餐飲會送到顧客的地址。²⁰此外，如訂單低於 Foodpanda 及戶戶送各自設定的最低消費，最終顧客須支

¹⁶ 《第一行為守則指引》第 3.21 段。《第二行為守則指引》進一步闡明競委會界定市場的方法。

¹⁷ 見 2022 年 10 月 10 日私家車保用個案 EC/02UB 發布的競委會的接受通知第 35 段及 71 段。

¹⁸ 該市場的送餐服務最終可能由平台提供，或在較少數情況下由餐廳自行提供。

¹⁹ 該落單服務可能透過電話、餐廳網站或手機應用程式或專人提供。

²⁰ Foodpanda 向最終顧客收取的送餐費視乎多項因素而定，介乎 5 港元至 35 港元。戶戶送的送餐費介乎 5 港元至 40 港元，但該金額可變動，會隨著距離增加。另外，當達到最低消費，送餐費可能為零。

付餐點與最低消費之間的差額。相反，使用外賣自取服務的最終顧客無需支付送餐費及不設最低消費，而外賣平台可能提供額外特別優惠。

- (d) **最終顧客訂購餐飲的場合。** 競委會取得的證據顯示，部分最終顧客可能會交替使用外賣送遞及外賣自取服務，但不一定代表兩者可互相替代。兩者是否可互相替代，取決於最終顧客訂購餐飲的場合。舉例來說，對於晚餐派對或家庭聚會，最終顧客可能認為送餐較可取，因為訂單量較大，所以送餐費用佔總費用的一小部分。於這些場合，自行提取大額訂單亦未必實際可行。相反，對於職場午餐，最終顧客可能認為外賣自取服務較合適，因為方便及自取訂單較便宜。

ii. 地域市場的定義

59. 競委會有合理理據認為提供相關服務的相關地域市場是**香港特別行政區**。

60. 這是基於以下考慮因素：

- (a) **Foodpanda** 及戶戶送各自於全港以相同形式提供相關服務，包括在平台與餐廳的協議條款、對最終顧客的服務及向這些顧客收取的各項費用等方面。不論合作餐廳及最終顧客所在地點，這些條款一律於香港適用。
- (b) 戶戶送及 **Foodpanda** 在某一地區建立據點後，即可利用（平台、物流、外賣員車隊等方面的）現有設施，快速擴張至香港其他地區，當中可能無需產生高昂成本。
- (c) 多個其他司法管轄區在有關網上食物訂購及外賣平台的個案中得出類似意見，認為相關地域市場為全市，甚至全國的市場。²¹

C. 對效果的評估

61. 競委會於下文列出其初步意見，內容有關 **Foodpanda** 及戶戶送擁有市場權勢的程度，以及各條文的潛在反競爭效果。競委會了解條文不應各自獨立評估，因為當某一條文結合另一條文採用，潛在反競爭效果可能會顯著加強。

i. **Foodpanda** 及戶戶送的市場權勢

²¹ 例如參考英國競爭及市場管理局於 2017 年 11 月 16 日就 **Just Eat/Hungryhouse Holdings Limited** 作出的決定；及西班牙國家市場和競爭委員會於 2019 年 9 月 10 日就 **Just Eat/Canary** 作出的決定。

62. 在評估某協議實際或相當可能產生的效果時，競委會一般會考慮有關業務實體在相關市場中具有市場權勢的程度。²²會引起第一行為守則下的問題的市場權勢在程度上和會引起第二行為守則下的問題不同，前者的程度一般較低。²³
63. 競委會相信，基於下列因素，有合理理據認為 Foodpanda 及戶戶送於外賣送遞服務市場擁有市場權勢。
- ii. 市場佔有率*
64. 2016 年至 2021 年，按訂單價值計算，Foodpanda 及戶戶送於外賣送遞服務市場的單獨市場佔有率相當高，超過 40%。同期，外賣送遞服務市場整體上非常集中，Foodpanda 及戶戶送的合計市場佔有率為約 90%。根據競委會取得的 2022 年及 2023 年市場佔有率數據，Foodpanda 及戶戶送仍為外賣送遞服務市場的最主要參與者。
- iii. 競爭制約*
65. 競委會初步認為，在外賣送遞服務市場，Foodpanda 及戶戶送不大可能受到其他競爭對手充分制約。
66. 市場上其他競爭對手（即 Oddle 及點單）各自的市場佔有率極低，截至 2023 年 11 月的單獨市場佔有率低於 1%。KeeTa 是近期才進入市場的新興競爭對手。這些競爭對手看來無法對 Foodpanda 或戶戶送構成充分的競爭制約。
67. 此外，合作餐廳（除極少數例外）及最終顧客單獨而言，均不大可能具備議價能力，無法與 Foodpanda 或戶戶送磋商個別合約條款及充分制約它們。
- iv. 進入市場及擴充業務的門檻*
68. 外賣送遞服務市場的特點看來有多個進入市場及擴充業務的門檻，可能妨礙足以抗衡 Foodpanda 及戶戶送的競爭對手興起。具體來說，外賣送遞服務市場看來牽涉到間接網絡效應，即新外賣平台必須在平台的一端取得足夠的用戶數目，平台另一端的用戶才會認為該外賣平台具吸引力而加入。此外，該市場涉及重大的規模經濟，需要大額投資及大量時間開發及改良外賣平台的技術，並需要龐大資源為外賣平台設立覆蓋範圍及配送速度足夠的物流網絡，亦需要大量營銷及廣告開支以創造及樹立品牌。
69. 此外，如下文進一步闡釋，Foodpanda 及戶戶送採用獨家條款、違反獨家合作條文及價格限制條文，很可能提高有競爭關係的平台進入市場及擴充業務的門檻。

²² 《第一行為守則指引》第 3.21 段。

²³ 《第一行為守則指引》第 3.23 段。

- v. 採用獨家條款及違反獨家合作條文（Foodpanda 及戶戶送）
70. 獨家交易是一種被普遍應用的商業安排，在大多數情況下均不會損害競爭。²⁴然而，本個案中，Foodpanda 及戶戶送看來均具有一定程度的市場權勢，所有其他外賣平台的市場佔有率明顯較低（「低市佔率平台」²⁵）。競委會相信有合理理據認為，針對低市佔率平台採用獨家條款及違反獨家合作條文，可能具有反競爭效果。
71. 具體來說：
- (a) Foodpanda 及戶戶送似乎是根據獨家條款提出較低的佣金率，吸引合作餐廳同意與它獨家合作提供外賣送遞服務。另外，獨家條款將合作餐廳「鎖定」於某一外賣平台的潛在效果，似乎因同時採用違反獨家合作條文而增強，令合作餐廳更難脫離獨家條款與其他外賣平台展開合作。
 - (b) 同時應用獨家條款及違反獨家合作條文，可能阻遏合作餐廳使用低市佔率平台，進而對這些平台進入市場及擴充業務形成相當高的門檻。相反，這可能有助 Foodpanda 及戶戶送維持及鞏固其於外賣送遞服務市場的地位。
 - (c) 因此，獨家條款及違反獨家合作條文可能令低市佔率平台無法獲得較大額的訂單及收益基礎，並阻止它們獲得足以與 Foodpanda 及戶戶送有效競爭的規模。
 - (d) 競委會在這方面注意到以下指標（但非決定性）事項：
 - (i) 幾年來，市場上大多數其他外賣平台的市場佔有率一直有限。
 - (ii) 競委會於調查期間獲得證據，有一個與 Foodpanda 及戶戶送有競爭關係的外賣平台遇到合作餐廳退出其平台，並提到決定退出的其中一個理由是 Foodpanda 及戶戶送採用的獨家條款。因此退出的部分合作餐廳對經營十分重要及難以替代。據了解，該外賣平台決定退出市場亦與此有關。
 - (e) 封鎖低市佔率平台似乎較有可能發生，因為獨家條款覆蓋外賣送遞服務市場相當大部分，讓 Foodpanda 及戶戶送獲得較高的具控制性累計市場佔有率。例如，於 2022 年 1 月按訂單價值計算，看來該市場大約一半受限於 Foodpanda 及戶戶送的獨家條款。
 - (f) 此外，獨家條款涵蓋外賣送遞服務市場的重要部分，因此阻礙低市佔率平台與這些餐廳合作。具體來說，獨家條款涵蓋分店數目眾多的連鎖餐廳、高級餐廳及熱門餐廳，這些餐廳的消費者基礎及相關訂單價值龐大（例如必勝客、譚仔雲南米線、十

²⁴ 《第二行為守則指引》第 5.23 段。

²⁵ 關於該詞彙用於各方的承諾時的涵義，見下文第 97 段。

二味、Ebenezer's 及金記冰室)。這些餐廳看來會產生高於平均的訂單價值或為平台招徠最終顧客。

- (g) 載有獨家條款的標準平台與餐廳的協議無限期或協議期較長。²⁶除非合作餐廳選擇轉用非獨家條款，否則獨家條款適用於有關期間。
72. 同時，競委會確認，Foodpanda 採用獨家條款看來不大可能對戶戶送造成上述封鎖效果，反之亦然。鑑於它們市場地位強大，Foodpanda 及戶戶送看來能吸引合作餐廳根據獨家條款簽約，並可與彼此競爭，以爭取有關餐廳採用獨家條款。
73. 如有第三方外賣平台在市場上取得龐大規模，情況亦相同，在此情況下，Foodpanda 或戶戶送採用獨家條款較不可能對該外賣平台造成封鎖效果。
74. 雖然如此，考慮到在 Foodpanda、戶戶送或較大型外賣平台之間，獨家條款不大可能造成封鎖效果，各方的承諾訂明獨家條款只須停止針對低市佔率平台（見下文第 97 至 101 段）。
- vi. *價格限制條文：狹義平價 (Foodpanda 及戶戶送)*
75. 競委會相信，有合理理據認為 Foodpanda 及戶戶送透過狹義平價安排，阻止合作餐廳在其直接銷售渠道收取較低的餐點價格，或要求餐廳在其直接銷售渠道收取相同的價格，²⁷這安排產生反競爭效果。
76. 具體來說：
- (a) 狹義平價安排會減少合作餐廳在競爭對手外賣平台減價的誘因（例如為換取較低的佣金收費）。原因是減價後，該平台的價格可能會低於合作餐廳的直接銷售（直接銷售價格因餐廳有狹義平價的責任而訂於較高水平）。²⁸由於合作餐廳的直接銷售通常最為有利可圖，餐廳很可能希望避免此情況。
- (b) 從有意進入市場或擴充業務的競爭對手外賣平台的角度來看，狹義平價安排會令這些平台不能以低於競爭對手的價格提供合作餐廳的餐點，進而限制這些平台的競爭能力。

²⁶ Foodpanda 的標準平台與餐廳的協議持續有效，並無限期，但較新版本（2021 年起）亦列明供應商登記表格可列明協議的到期日。戶戶送的標準協議一般初步為期 6 至 24 個月，其後合約可續期最多五年。Foodpanda 及戶戶送的合作餐廳絕大多數須遵守這些標準條款。

²⁷ 關於相關直接銷售渠道的更多詳情，見上文註腳 11。

²⁸ 換言之，最終顧客可能選擇在競爭對手平台（而不是餐廳的自家銷售渠道）購買餐飲項目。

- (c) 此外，如狹義平價安排令合作餐廳顧慮價格低於直接銷售的風險，而令餐廳在 Foodpanda 及戶戶送兩者其中一個外賣平台減價的誘因減少，則可能削弱 Foodpanda 及戶戶送之間的競爭。
- (d) 重要的是，對於受 Foodpanda 及戶戶送其中一個平台訂立的獨家條款約束的合作餐廳，由於實施狹義平價安排，其餐點的任何價格競爭實際上可能已被消除。
- (e) 基於這些因素，外賣平台調低佣金率的誘因可能有限（因為未必代表可獲合作餐廳下調價格），導致外賣平台向合作餐廳收取較高佣金率，合作餐廳則向最終顧客收取較高餐價。

77. 競委會初步認為，考慮到以下原因，這些損害競爭的效果較有可能發生：

- (a) 狹義平價安排似乎涵蓋外賣送遞服務市場的主要部分。Foodpanda 及戶戶送在這個市場的單獨及合計佔有率高（見上文第 64 段所述），而 Foodpanda 及戶戶送的標準協議均包括這些安排（其絕大多數合作餐廳均須遵守）。
- (b) 載有狹義平價安排的標準平台與餐廳的協議並無限期或協議期較長。²⁹

78. 雖然如此，競委會留意到 Foodpanda 及戶戶送所指，可能有需要實施狹義平價安排，以避免合作餐廳利用外賣平台的服務「搭順風車」（free-riding）。如沒有這些安排，合作餐廳可純粹利用外賣平台宣傳餐點，並在餐廳自家的直接銷售渠道，收取明顯較低的價格，從而吸引最終顧客改為在這些渠道購買餐點。

79. 競委會認為，對於合作餐廳在自家直接送餐渠道的銷售（倘若合作餐廳的服務看來與外賣平台大致相近），有關搭順風車的憂慮或有一定理據。另一方面，競委會認為，對於堂食銷售（其用餐場合似乎與外賣平台不同）有此憂慮，則較不可能有充分理據。因此，各方的承諾允許 Foodpanda 及戶戶送比較合作餐廳直接送餐渠道的銷售價格，限制餐廳在平台上設定的提價幅度，但不能以堂食銷售的價格比較（見下文第 96(d)段）。

vii. *價格限制條文：跨平台（廣義）平價安排（只涉及 Foodpanda）*

80. Foodpanda 平台與餐廳的協議內所載的跨平台平價安排禁止餐廳在戶戶送或其他平台設定較低的價格。

81. 競委會相信有合理理據認為這安排可能會損害競爭，詳情如下：

- (a) 當該平價安排配合獨家條款一同採用時，可能會進一步削弱 Foodpanda 與戶戶送之間的價格競爭。結合這些安排的情況下，各外賣平台的合作餐廳不是獨家加盟

²⁹ 見上文註腳 26。

Foodpanda 或戶戶送，就是加盟兩個平台但卻受制於跨平台的平價安排，因此可能造成外賣平台之間就這些餐廳的餐點沒有價格競爭。

- (b) 這安排可能進一步令規模較小的外賣平台無法吸引較大額的訂單及收入基礎，妨礙它們擴充至足以與各方有效競爭的規模。尤其這些外賣平台沒有能力透過在其平台上設定較低的餐點價格來吸引顧客。

82. 競委會初步認為，由於相關市場的大部分餐廳受到跨平台平價安排限制，因此似乎較有可能產生以上潛在效果。Foodpanda 在標準的平台與餐廳的協議中訂明了這安排，幾乎所有 Foodpanda 合作餐廳均須遵守該協議，而 Foodpanda 在外賣送遞服務市場的市場佔有率亦相當高。

viii. 搭售條文（只涉及 Foodpanda）

83. 競委會初步意見認為，搭售條文實際上規定使用外賣送遞服務的合作餐廳，須同時使用外賣自取服務。

84. 競委會明白搭售及捆綁銷售是常見的商業做法，一般不會損害競爭，反而會促進競爭。³⁰ 然而在本個案中，有合理理據認為搭售條文可能構成反競爭的搭售行為，理由是：

- (a) 正如上文第 58 段所述，外賣送遞服務及外賣自取服務看來是不同的服務。
- (b) 搭售條文或會令可能向提供外賣自取服務的 Foodpanda 競爭對手購買服務的合作餐廳數目減少，因此可能會封鎖這些競爭對手，繼而可能妨礙規模較小的外賣平台吸引外賣自取服務的大額訂單及收入基礎，以及達到足以與 Foodpanda 及戶戶送有效競爭的規模。
- (c) 看來產生這封鎖效果的可能較大，原因是：
- (i) 可以跟其他有競爭關係的外賣平台合作的餐廳數目，已因採用獨家條款而受限制；及
- (ii) 在外賣送遞服務市場，Foodpanda 的市場佔有率高（截至 2023 年 10 月以訂單價值計算超過 40%），於 2021 年則成為了在外賣自取服務市場具領先地位的平台。³¹

³⁰ 《第二行為守則指引》第 5.9 段。

³¹ 根據外賣自取服務的市場參與者所提供的訂單總值計算的市場佔有率。

85. 雖然 Foodpanda 稱合作餐廳可在其平台上選擇不使用外賣自取服務，但餐廳必須書面要求及取得 Foodpanda 批准，而且看來實際上並不能簡單辦妥（例如沒有相關的聯絡人或專用表格）。

IV. 各方的承諾

86. 在本部分，競委會：(i) 載述接受承諾的相關法律框架；(ii) 解釋競委會對各方的承諾的適當性所持的意見；及(iii) 提供各方的承諾的重點概要。

A. 相關法律框架

87. 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對釋除該會對可能違反競爭守則的疑慮屬適當的，該會可接受該承諾。《條例》不要求提出承諾的各方承認違反競爭守則。
88. 競委會如接受承諾，便會就該等承諾所涵蓋的事宜終止其調查，亦不會在競爭事務審裁處提起法律程序。然而，競委會可在符合《條例》第 61 條所訂定的情況下撤回其對承諾的接受，包括情況已重大改變或作出該承諾的人沒有遵守該承諾。³²
89. 就程序而言，《條例》附表 2 規定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。如競委會在此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發布相關承諾。

B. 各方的承諾的適當性

90. 競委會經考慮《第 60 條承諾政策》第 2.2 段載列的因素後，認為各方的承諾會是適當的執法結果：
- (a) **行為的嚴重程度**。條文並不構成與競爭對手之間的合謀行為。競委會認為各方的承諾所提出的解決方案能釋除其疑慮，並與有關行為發生的情況、所造成或有可能產生的損害相符。
 - (b) **釋除競爭疑慮的能力**。正如下文所述，各方的承諾確保條文不會被強制執行或收錄於各方的平台與餐廳的協議內，亦會正式通知其合作餐廳，故能有針對性地有效釋除競委會的疑慮。

³² 如競委會有所需理據認為某人沒有遵守承諾，競委會可：(a) 根據《條例》第 61 條撤回對承諾的接受；或 (b) 向競爭事務審裁處申請要求作出《條例》第 63 條的一項或多項命令。

- (c) **可有效履行及監察**。正如下文所述，各方的承諾包括具體規定，確保承諾可及時並有效履行（包括在預先訂明的特定情況，對承諾的運作予以修改的規定），並受到競委會持續監察。
- (d) **第 2.2 段提及的其他因素**。在調查期間，各方一直真誠地與競委會接觸，而競委會確認本個案並沒有涉及《執法政策》提及的任何嚴重程度因素、時間方面的考量或其他會對各方的承諾的適當程度構成重大影響的因素。

C. 各方的承諾概要

91. 各方的承諾適用於其簽訂的平台與餐廳的協議內的所有條款，惟訂有特別安排的餐廳除外，即訂立了「分店擴充條款」或「利潤保證條款」的餐廳，競委會列舉的競爭問題不大適用於這些餐廳的協議條款。

D. 實質承諾內容

i. 刪除及不執行相關條文

92. 就各方的承諾而言，「**相關條文**」的定義指平台與餐廳的協議內的違反獨家合作條文、價格限制條文及搭售條文（如上文第 43 至 50 段所述）。
93. 各方的承諾在於終止採用相關條文，從而釋除競委會對有關係文的疑慮。具體而言，Foodpanda 及戶戶送承諾：
- (a) 不會執行與合作餐廳的現有協議內的任何相關條文（第 2.1 款）；
 - (b) 不會與合作餐廳訂立包括相關條文的新協議（第 2.2 款）；及
 - (c) 會從現有合作餐廳的合約文件，或日後合作餐廳的協議範本刪除相關條文（第 2.4.a 款）。
94. 此外，由承諾生效日期起，Foodpanda 及戶戶送不可妨礙合作餐廳與低市佔率平台合作、進行任何溝通或訂立協議（第 2.3 款）。

ii. 隨後的合約修訂

95. 由於各方的承諾規定它們停止採用相關條文，因此必須指明取代這些條文的合約條款。

96. 具體而言：

- (a) **清楚表明可轉換條款**。相關合約文件會指明合作餐廳可由獨家條款轉用非獨家條款（第 2.4.b 款），並指明每類條款下適用的佣金率（第 2.4.e 款）。Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）只須在與合作餐廳同意獨家合作的情況下，指明獨家佣金率。
- (b) **轉換條款通知期**。如 Foodpanda 或戶戶送要求合作餐廳提供通知，才可由獨家條款轉用非獨家條款，通知期應限於合理的期間，以免妨礙轉換流程，亦不應超過兩個月（第 2.4.c 款）。
- (c) **可退扣佣金**。如合作餐廳在沒有通知的情況下，由獨家條款轉用非獨家條款，而 Foodpanda 或戶戶送無法確定轉換條款的日期，Foodpanda 或戶戶送最多只可要求退扣兩個月的適用佣金差額（第 2.4.d 款）。
- (d) **不限制合作餐廳的定價**。為清楚表明不會再實施價格限制，相關合約文件必須指明合作餐廳：
 - (i) 在直接送餐的銷售渠道；³³
 - (ii) 在堂食的銷售渠道；及
 - (iii) 就 Foodpanda 的承諾而言，在其他有競爭關係的平台，可收取低於在戶戶送或 Foodpanda 平台上所收取的價格，視何者適用而定（Foodpanda 的承諾第 2.4.h 款；戶戶送的承諾第 2.4.g 款）。
- (e) **使用外賣自取服務的選擇（只適用於 Foodpanda）**。Foodpanda 除了須停止搭售行為，亦須在相關合約文件訂明機制，讓其向合作餐廳就獲得外賣自取服務取得明確同意，並容許合作餐廳終止外賣自取服務時，無需終止外賣送遞服務（第 2.4.j 款）。

³³ 承上文第 78 段中有關搭順風車的問題，各方的承諾指明 Foodpanda 及戶戶送有權限制合作餐廳在它們的平台的提價幅度，（與餐廳直接送餐的價格相比）不可超過 Foodpanda 及戶戶送所收取的佣金率。

iii. 將「低市佔率平台」從獨家條款剔除

97. 根據 Foodpanda 的承諾第 2.4.g 款及戶戶送的承諾第 2.4.f 款，Foodpanda 及戶戶送須將低市佔率平台從獨家條款剔除。就各方的承諾，「低市佔率平台」的定義包括提供外賣送遞服務而每月市場佔有率不多於 10% 的平台（按訂單價值計算）。³⁴ 由於競委會調查期間獲得的證據顯示，市場佔有率低於 10% 的平台無法在香港維持明顯的競爭地位，因此 10% 屬適當的標準。
98. 根據剔除部分平台的做法，如合作餐廳與 Foodpanda 同意採用獨家條款，並提供獨家佣金率作為回報，合作餐廳將：
- (a) 不可與戶戶送及任何其他非低市佔率平台合作，及
 - (b) 仍可與低市佔率平台合作。³⁵
99. 剔除部分平台的做法旨在確保合作餐廳仍可使用低市佔率平台，從而限制獨家條款封鎖這些平台的能力。同時，各方的承諾不會完全移除獨家條款，原因是這些條款在非低市佔率平台之間不大可能產生封鎖效果，而且如上文所述，可能會促進 Foodpanda、戶戶送與其他大型外賣平台競爭。³⁶
100. 各方的承諾制定了機制以便釐定某平台何時不再是低市佔率平台，而可能受獨家條款所影響（第 3.7 及 3.8 款）。Foodpanda 及戶戶送可向競委會提供書面證據，證明另一平台已超過 10% 市場佔有率的標準供競委會核實。這些證據必須對有關市場參與者在市場的地位作出公平準確的陳述。競委會核實證據時，可自行作出評估及向第三方收集資料。
101. 競委會根據現有的最佳資料，確定 KeeTa 現時的市場佔有率超過香港外賣送遞服務市場的 10%。因此，KeeTa 並不屬於各方的承諾中界定的低市佔率平台。

iv. 剔除分店擴充條款及利潤保證條款

102. 各方的承諾加入載有剔除分店擴充條款（「分店擴充條款」）及利潤保證條款（「利潤保證條款」）的內容（分別為第 1.1.w 及 1.1.z 款）。剔除這些條款意味著 Foodpanda 或戶戶送可對享有分店擴充條款或利潤保證條款的餐廳實施相關條文³⁷及獨家條款。

³⁴ 在本通知發布日期，Foodpanda、戶戶送及 KeeTa 以外的所有平台均為低市佔率平台。有關 KeeTa 被定為非低市佔率平台，見第 101 段。

³⁵ 在合作餐廳與戶戶送同意採用獨家條款的情況下，經必要的變通後同樣適用。

³⁶ 為清楚起見，Foodpanda 及戶戶送不可對任何合作餐廳採用違反獨家合作條文（不論該餐廳擬與低市佔率平台或其他外賣平台合作）。這是要確保合作餐廳可自由轉換獨家與非獨家條款。

³⁷ 即違反獨家合作條文及價格限制條文。

103. 按分店擴充條款這類合約條款，Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）會向某餐廳支付一定金額，以滿足該餐廳在資金開支上的需要，例如開設新店，而按利潤保證條款這類合約條款，Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）會保證某餐廳在其平台獲得一定的目標餐點總值，以推動雙方商業計劃，例如聯合市場推廣。
104. 競委會對剔除這些條款沒有重大疑慮，原因是：
- (a) 分店擴充條款及利潤保證條款可能有利競爭，因為這些條款促進新分店擴充及聯合市場推廣等活動；及
 - (b) 按分店擴充條款及利潤保證條款，Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）須作出一定投資，因此不大可能廣泛採用。
105. 各方的承諾載有監察條文，競委會可密切監察分店擴充條款及利潤保證條款的應用情況（第 3.2.d 及 3.5 款）。
- v. *不規避承諾*
106. 根據各方的承諾第 2.7 款，Foodpanda 及戶戶送各自承諾不會規避或阻撓上述實質承諾的運作。
- vi. *履行承諾時間*
107. 各方的承諾會於本通知日期，即 2023 年 12 月 29 日生效（「生效日期」）。
108. 由生效日期起，Foodpanda 及戶戶送各自有責任不執行任何相關條文，及不再訂立任何包括相關條文的新協議。
109. 在生效日期後 90 個曆日內，Foodpanda 及戶戶送須：
- (a) 按上文所述，修訂現有合作餐廳的合約文件，並更新日後合作的餐廳適用的協議範本；及
 - (b) 向所有合作餐廳發出通訊，以清晰不含糊的字句確定所作出的修改。
- vii. *有效期及終止*
110. 根據第 4.2 款，各方的承諾有效期為三年。³⁸ 不過，在以下情況，各方的承諾將提早終止：

³⁸ 與競委會在其他調查後接受的承諾相比，這承諾的有效期較短。其他承諾的有效期一般為五年。由於這個市場變化急速，競委會相信設定較短的有效期較為合理。



- (a) 競委會根據《條例》第 61、62(1)及 62(2)條，撤回、解除、更改或取代各方的承諾（第 4.2.a 至 4.2.c 款）；或
- (b) 以訂單價值計算，Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）在外賣送遞服務的市場佔有率跌至 30%以下，在此情況下，戶戶送無需再受承諾所限（第 4.2.d 款），而 Foodpanda 可訂立及執行包括違反獨家合作條文、搭售條文及價格限制條文的協議，但價格限制條文只可涉及合作餐廳直接送餐及堂食的銷售渠道，不可涉及在其他平台所收取的價格（第 4.4.d 款）。
111. 就後者的終止事件而言，競委會認為如 Foodpanda 或戶戶送的市場佔有率低於 30%，Foodpanda³⁹ 或戶戶送實施相關條文亦不大可能引起上文所述的封鎖效果及其他競爭問題。⁴⁰ 相關平台市場佔有率下降，其他平台的規模則會隨之而顯著提升，競委會對於前者採用相關條文封鎖其他平台的疑慮會大大釋除。
112. 競委會準備接受承諾，訂明相關條文目前不適用，因為基於現時的情況，有關準則具透明度、客觀而合乎比例。競委會曾考慮是否需涵蓋更多不同情況，但現時未能同樣肯定不會有任何競爭問題。因此，競委會考慮了所發布的指引中所述的元素（見上文第 90 段）後，認為將更多不同因素納入考慮並非適切做法。假如出現其他情況，亦可根據法定程序進行檢討、解除或更改承諾。
113. 各方的承諾制定了機制以便釐定 Foodpanda 或戶戶送的市場佔有率是否已跌至低於 30%（戶戶送的承諾第 4.3 款；Foodpanda 的承諾第 4.4 款），與釐定低市佔率平台類似。
- viii. 匯報、合規及監察
114. 在第 3.1 至 3.5 款，Foodpanda 及戶戶送須符合以下匯報及監察機制，以確保遵守各方的承諾：
- (a) **書面報告。** 在生效日期起計 120 個曆日內，Foodpanda 及戶戶送各自會向競委會提供書面報告，確認遵守各方的承諾及向競委會提供證明文件。

³⁹ 實施跨平台（廣義）平價條款除外。

⁴⁰ 競委會知悉在歐盟及英國，如供應商在相關市場的市場佔有率不超過 30%，縱向協議的集體豁免制度會為大部分相關條文提供集體豁免。見《2022 年 5 月 10 日有關〈歐洲聯盟運作條約〉第 101(3)條對縱向協議及經協調做法類別的應用的委員會規例（歐盟）2022/720》（Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices）及《1998 年競爭法（縱向協議集體豁免）命令 2022》（The Competition Act 1998 (Vertical Agreements Block Exemption) Order 2022）。

- (b) **年度合規聲明**。Foodpanda 及戶戶送亦會分別向競委會提供年度合規聲明，該聲明會由獲授權人員簽署，確認盡其所知，Foodpanda 或戶戶送（視何者適用而定）繼續遵守承諾。

ix. *其他事宜*

115. 各方的承諾不構成 Foodpanda 及戶戶送承認違反競爭守則（敘文(6)）。
116. 根據《條例》第 60(4)條，競委會接受各方的承諾後，不會就各方的承諾所涉及的事宜（即相關條文）繼續調查或在競爭事務審裁處提起法律程序。

v. **申述**

117. 於首次諮詢期間，競委會收到以下的申述：

- (a) 餐飲集團亞洲國際餐飲業務拓展總監 Reagan Or；
- (b) 山東大學經濟學教授林平及嶺南大學經濟學教授張天樂；
- (c) 美團；
- (d) 香港飲食業聯合總會；
- (e) 消費者委員會；及
- (f) 三名公眾人士。

118. 至於第二次諮詢，競委會收到三名公眾人士的申述及美團的另一份申述。

119. 在通知的本部份，競委會於下文概述申述中提及的相關問題。問題的概要並不會詳盡地逐點反駁。

A. 合作餐廳在外賣平台市場佔有率超出 10%後與其合作的能力

120. 消費者委員會認為，如外賣平台的市場佔有率超過 10%而不再是低市佔率平台，應該讓合作餐廳能繼續與其合作。這對偏好該外賣平台的消費者而言更為有利。此外，當合作餐廳因外賣平台失去低市佔率平台資格而停止與其合作時，可能會令消費者感到困惑。

121. 雖然競委會明白消費者委員會的疑慮，但競委會認為，低市佔率平台機制可平衡各方需要，在顧及到有關競爭問題的同時，亦容許 Foodpanda 及戶戶送有合約自由，在不大可能對競

爭產生負面影響的情況下施加獨家條款。當低市佔率平台的市場佔有率超過 10% 而不再被視為低市佔率平台時，Foodpanda 及戶戶送有權堅持要求這些合作餐廳獨家合作，但合作餐廳仍可從 Foodpanda 及戶戶送的獨家條款，自由選擇轉用非獨家條款，以繼續與該外賣平台合作。

B. 協助合作餐廳遵守獨家條款的指引

122. 消費者委員會建議競委會在各方的承諾生效後立即發布指引，協助合作餐廳了解獨家條款及獲取包括各外賣平台的市場佔有率在內的最新市場資訊。
123. 各方的承諾生效後，競委會確認除了 Foodpanda、戶戶送及 KeeTa⁴¹外，所有外賣平台均為低市佔率平台。如果 Foodpanda 或戶戶送能夠根據其承諾證明某外賣平台不再是低市佔率平台，競委會將發布另一份通知，知會公眾市場情況有所變化。競委會認為無須發布任何其他指引。

C. 定期監察

124. 消費者委員會建議競委會在各方的承諾生效後，對事態發展進行各種定期監察。
125. 競委會認為不值得耗用競委會資源在承諾生效後進行深入監察。競委會相信年度合規聲明足以確保各方的承諾有效地實施。

D. 三年後重新評估低市佔率平台的標準

126. 林教授和張教授認為，由於獨家條款和網絡效應，市場佔有率略高於 10% 的外賣平台在與 Foodpanda 及戶戶送競爭時，仍可能會遇到障礙。因此，競委會應在各方的承諾實施三年後，重新評估以 10% 市場佔有率的標準釐定低市佔率平台是否合適。
127. 鑑於各方的承諾將在實施三年後失效，屆時競委會可以評估 10% 市場佔有率這個標準的適當性，並考慮是否要求各方作出新的承諾。此外，如果外賣送遞服務市場的低市佔率平台出現重大轉變，競委會可根據《條例》第 61(1)(a)條尋求撤回各方的承諾，或根據《條例》第 62(1)條尋求更改或取代各方的承諾。

E. 低市佔率平台保障的生效日期

128. 美團認為，各方的承諾應容許合作餐廳在生效日期即可與低市佔率平台合作，而非待至各方修訂合約文件後，最長可能需要生效日期後 90 天方可與低市佔率平台合作。

⁴¹ 詳見第 101 段。

129. 競委會認同此申述，並將其納入各方的承諾第 2.3 款。

F. 獨家條款

130. 美團表示向獨家及非獨家餐廳提供服務的成本大致相同，Foodpanda 及戶戶送是因為其市場權勢，才能根據非獨家條款向非獨家餐廳收取較高的佣金率。對比起獨家條款造成的嚴重封鎖效果，低市佔率平台獲得的保障相對極小。此外，剔除低市佔率平台應維持最少三年，並應包括在 Foodpanda 及戶戶送施加獨家條款期間任何時間市佔率為 10%或以下的所有平台。

131. 美團聲稱在任何情況下，獨家合作均違反競爭，這說法沒有任何證據支持及僅屬理論。獨家合作普遍被認為可能具有促進競爭的效果，故此本身不會必定被禁止，歐盟的縱向集體豁免便是例證之一。⁴² 調查期間，競委會未有發現證據或跡象顯示各方互相施加獨家條款會出現反競爭效果。因此，美團所指獨家條款可能產生的反競爭影響，並非競委會調查所發現及承諾須釋除的競爭疑慮。

G. 釐定低市佔率平台的市場佔有率標準

132. 美團表示在各方的承諾下，用於釐定外賣平台是否屬低市佔率平台的市場佔有率標準，應由 10%提高至 15%，因為前者不大可能代表外賣平台在香港擁有明顯的競爭地位。另外，應使用行業集中率或其他類似的衡量方式以計及有關外賣平台的相對規模差異。

133. 競爭會認為沒有必要提高低市佔率平台這個市場佔有率標準。釐定外賣平台何時獲得明顯的競爭地位並沒有完美的標準，而根據競委會的調查，10%標準屬合理，有關調查發現 Foodpanda 及戶戶送（近期包括 KeeTa）以外的外賣平台均未能達到 10%以上的市場佔有率。採用 15%標準的理據亦不見得比 10%的理據更為有力。對比採用其他衡量方式（如 CR3，即首三大企業的行業集中率），現時使用市場佔有率作衡量為競爭法所採用的標準，亦與歐盟使用的方法一致。⁴³ 美團亦未有表明採用其他衡量方式時的標準為何，以及該標準為何明顯優於 10%市場佔有率標準。

H. 計算市場佔有率標準的期間

134. 美團表示，確定低市佔率平台及 Foodpanda 或戶戶送何時能解除承諾需計算市場佔有率，而計算期應分別由一個月及兩個月提高至三個月。美團認為計算三個月較能反映有關外賣平台在市場的情況，因為市場佔有率可能會每個月有所波動。

⁴² 見歐盟《縱向限制指引》(2022/C 248/01)第 322-323 段。

⁴³ 見歐盟《縱向限制指引》(2022/C 248/01)第 48-49 段（解釋歐盟縱向集體豁免下基於市場佔有率的安全港）。

135. 經審視過往的市場佔有率數據，尤其是沒有證據顯示按季度評估市場佔有率的結果會與以下方法的結果不同：

(a) 以一個月來評估低市佔率平台是否已超出 10%；及

(b) 以兩個月來評估戶戶送的市場佔有率是否已跌至低於可解除承諾的 30%標準，

競委會認為，與一個月或兩個月相比，三個月期間的市場佔有率波幅並不足以證明美團的疑慮合理。

I. 產品市場的界定

136. 美團表示產品市場應界定為網絡餐飲銷售平台服務市場，應同時包括外賣送遞服務及外賣自取服務。美團稱從需求及供給的角度，這些服務均可互相替代。

137. 美團的指稱沒有任何證據支持，亦沒有回應 2023 年 11 月 10 日的擬接受承諾通知內，證明外賣送遞服務為獨立市場的論點。

J. 可能違反《條例》第 21 條（第二行為守則）

138. 美團表示，各方在外賣送遞服務市場擁有相當程度的市場權勢，並已維持非常高的市場佔有率最少七年。市場結構異常穩定，說明市場長期處於缺乏競爭的狀態。

139. 競委會認為，各方看來各自在外賣送遞服務市場擁有一定程度的市場權勢。然而，競委會未就各方是否擁有相當程度的市場權勢得出任何結論，而這是第二行為守則適用所必須的因素。無論如何，各方的承諾亦處理到可能被視作違反第二行為守則的行為。

K. 訂單價值的界定

140. 美團表示訂單價值應：(i) 界定為顧客實際支付的最終價格（即包括送餐費及平台費，而不包括優惠券及折扣）；(ii) 不包括取消的訂單；(iii) 至少就 Foodpanda 及戶戶送以外的外賣平台而言，不包括吸引顧客試用外賣平台的任何訂單；及(iv) 包括根據分店擴充條款及利潤保證條款產生的訂單價值。

141. 上文由美團提出的第(i)、(ii)及(iv)點，與競委會為根據各方的承諾計算市場佔有率而評估各方的訂單價值時可能應用的方法一致。至於第(iii)點，若不包括外賣平台提供的折扣及優惠，外賣平台便可扭曲及壓低訂單價值，導致無法準確反映市場面貌。

L. 投訴程序

142. 美團建議競委會指明各方須將合作餐廳的所有投訴，載入其合規聲明，包括各方認為與其承諾無關的投訴，以及各方解決的投訴，競委會亦應展開宣傳活動配合，確保合作餐廳了解投訴程序的重要性。
143. 競委會認為，不論投訴是否與各方的承諾有關，由競委會接收合作餐廳的所有投訴並非切實可行，這樣運用競委會資源不符合效益，亦非監察各方的承諾的有效方法，因為競委會將須審視大量無關的投訴。另外，由於競委會已廣泛公布各方的承諾，因此認為沒有必要就投訴程序進行宣傳活動。

VI. 競委會對各方的承諾的接受

144. 因應前文所述及仔細考慮所收到的申述後，競委會認為，就釋除各方可能違反第一行為守則的疑慮而言，各方的承諾乃屬恰當。
145. 此外，競委會認為，各方的承諾消除妨礙小型外賣平台進入市場及擴張業務的障礙，亦取消削弱外賣平台競爭的條文，將有助促進香港外賣送遞服務市場的競爭。外賣平台面對更大競爭壓力，便有更大誘因向使用外賣平台的香港消費者提供更多選擇、更優質服務及更低餐飲價格。
146. 因此，各方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，就各方的行為之發生情況、所造成或有可能產生的損害，各方的承諾提供了相符的執法對策，符合《執法政策》第 3.14 段。
147. 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，決定接受各方的承諾。
148. 最後，為清楚起見，競委會接受各方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。因此，若在不一樣的市場情況經營的其他業務實體作出各方的承諾允許的行為，亦不代表會獲競委會允許。