

# 公平交易委員會處分書

公處字第 110066 號

被處分人：富胖達股份有限公司

統一編號：53926705

址 設：臺北市大安區敦化南路 2 段 319 號 5 樓

代 表 人：方○○

被處分人因違反公平交易法事件，本會處分如下：

## 主 文

- 一、被處分人限制餐廳於被處分人經營之外送平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，及限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，為以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為，且有限制競爭之虞，違反公平交易法第 20 條第 5 款規定。
- 二、被處分人自本處分書送達之次日起，應立即停止前項違法行為。
- 三、處新臺幣 200 萬元罰鍰。

## 事 實

- 一、因近年來國內外外送平臺蓬勃發展，本會為瞭解外送平臺業者是否涉及公平交易法所規範之限制競爭或不公平競爭行為，而有損害餐廳及消費者利益之情形，爰依職權針對國內多家外送平臺之商業經營行為展開調查。被處分人係經營 foodpanda 外送平臺(下稱 foodpanda 平臺)，經由媒合餐廳、消費者與外送員，提供餐飲商品之訂購、外送服務，並以向餐廳收取抽成佣金及向消費者收取外送服務費作為商業模式。本會於 108 年 10 月間對被處分人之合作餐廳進行第 1 次問卷調查，後續並接獲有餐廳反映被處分人未經餐廳同意即開通「顧客自取」功能，並強迫餐廳接受「顧客自取」訂單問題，彙整如下：

- (一) 價格限制部分：部分受訪餐廳表示被處分人限制餐廳在 foodpanda 平臺刊登之價格必須與實際店內價格一致，使餐廳無法針對不同平臺差別定價、無法針對特定平臺之消費者降價促銷、無法針對不透過平臺訂餐之消費者訂定不同價格、無法將平臺手續費反映在菜單價格等影響。
- (二) 要求餐廳接受「顧客自取」訂單：被處分人未經餐廳方面同意即預設開啟「顧客自取」功能，餐廳無法自行單獨關閉「顧客自取」功能，強迫餐廳接受「顧客自取」之訂單。

二、針對本會第 1 次問卷調查及所接獲相關申訴案件所提及之各項限制競爭疑慮，被處分人提出陳述書及到會說明，意旨略以：

- (一) 市場界定：被處分人認為本案相關市場應界定為「在家用餐市場(eat at home)」或「遠端訂購市場」，不適合將市場界定為餐飲外送平臺。理由係消費者可以透過多種管道從餐廳訂購外賣餐點在家享用，而提供外賣服務之餐廳通常會使用多種管道銷售，因此應將各種提供在家用餐之方式或遠端訂購均納入市場範圍。

- (二) 價格限制部分：

- 1、「2020.01 版 foodpanda 外送合作契約書」第肆條第一項第 5 款規定：「如合作夥伴欲修改菜單內容或變更餐點定價，應於相關資訊正式生效 7 個工作天(含)前通知 foodpanda。foodpanda 每年提供免費修改菜單內容次數 2 次。如合作夥伴修改次數超過前述免費額度，則合作夥伴應支付修訂費用每次新臺幣 500 元整，惟刪除菜單項目不在此限。如合作夥伴欲修正地址或接單時間等不屬菜單內容之資訊，不須繳交修訂費用。」被處分人表示餐廳端的系統於設計初期，並未規劃餐廳可自行修改菜單價格，菜單價格均須由被處分人以人工方式進行修改，被處分人

之人力難以負荷，故要求酌收處理費。被處分人自108年10月起，已規劃餐廳可於系統提交修改菜單價格之需求，被處分人收到餐廳需求表單後，會審查餐廳菜單價格是否上傳違法、色情圖片或販售菸酒等法規禁售商品。另因餐廳已經可於系統提出修改菜單價格之需求，故該條已無約定之必要，計畫於110年第1季將予以刪除。

- 2、被處分人提供「2020.01版 foodpanda 外送合作契約書」第肆條第一項第3款規定：「合作夥伴應保證於 foodpanda 平台上所刊登之餐點之定價均與自行販售價格相同，不得有溢價情形發生，電話、網站、行動裝置 App 及其他由合作夥伴管理之通路價格亦同……」第肆條第四項第1款規定：「如合作夥伴未確實履行本契約任一條款，包括但不限於下列情事，foodpanda 有權對合作夥伴罰款、停權或終止本契約……：c. 合作夥伴於 foodpanda 平台上刊登之餐點價格高於自行販售價格。」被處分人表示因店家在合作期間承諾平臺上刊登之餐點售價與實體店內販售相同，被處分人會給予「店內價」之標示，且截至109年12月15日止，被處分人僅透過消費者申訴得知餐廳有違反前開約定之情形，尚無其他稽查機制，亦未曾追究餐廳責任。

(三) 要求餐廳接受「顧客自取」訂單：

- 1、被處分人與合作餐廳簽訂之「foodpanda 外送合作契約書」第柒條：「消費者選擇自行至合作夥伴餐廳取餐時，合作夥伴應特別遵守下列規範：一、消費者自行取餐時，合作夥伴應於雙方議定時間內履行出餐承諾提供消費者取餐……二、如合作夥伴因故暫時無法提供部份餐點品項，應自行於接單系統內設定暫時關閉品項。如該餐點品項已永久停售，合作夥伴應以書面方式通知 foodpanda 將該品項下架。」

三、自取訂單違反下列規範時，應依本契約第肆條第四項第 2 款之規定辦理：1. 合作夥伴拒絕自取訂單比例達該月合作夥伴自取訂單總數一定比例。2. 合作夥伴未於議定出餐時限內出餐比例達該月合作夥伴自取訂單總數一定比例……」（即自取條款）。

2、自取條款係於 108 年 8 月增訂於「foodpanda 外送合作契約書」，foodpanda 平臺系統亦同時新增「顧客自取」功能，且預設為開啟狀態，餐廳無法自行關閉。

3、foodpanda 平臺所有功能服務開通前，皆有透過電子郵件通知餐廳並說明。「顧客自取」為 foodpanda 平臺系統更新優化後之新增功能，能為餐廳帶來更多的訂單與營業額，與外送訂單的差別只在於外送員取餐或消費者自行取餐，餐廳在所有備餐流程皆與外送訂單無異，並不會造成餐廳額外出餐困擾。

三、由於近期受疫情衝擊，餐廳停止提供內用服務，外送平臺成為餐廳除顧客外帶之外，最主要的銷售管道。為瞭解被處分人對於合作餐廳之經營限制，及對外送平臺市場競爭之影響，本會於 110 年 5 月至 6 月間針對被處分人之合作餐廳再次實施問卷調查，調查結果顯示：

（一）價格限制部分：多數餐廳表示被處分人規定餐廳在 foodpanda 平臺刊登之價格須與店內實際價格相同，且有餐廳補充表示「當初簽約時，業務強調主約中有保障店家權利，可自行訂價……，但現行狀況是熊貓表示依據附約不得由店家自行訂價」；「如要調漲，foodpanda 強制必須配合平臺折扣優惠，而優惠金額店家自行吸收」；「不行自由更改菜單價格，須要送審，還不一定會核准」。其他餐廳雖未表示被處分人限制餐廳在 foodpanda 平臺刊登之價格須與店內實際價格相同，惟補充說明：「須要經過繁瑣之流程」；「可更改，但幾乎不會通過審核」；「提高須強制參與活動」；「名

義上可自行調整，但過程以各種方式進行審查駁回」。多數餐廳表示須參加被處分人之行銷活動，始得取消 foodpanda 平臺之「店內價」標示，且有餐廳表示「要取消店內價除配合活動外，實際亦會各種名義駁回申請資格」。另有多家餐廳表示曾因在 foodpanda 平臺刊登之價格高於店內實際價格，遭到被處分人警告或罰款。

- (二) 要求餐廳接受「顧客自取」訂單：多數餐廳表示無法自行關閉「顧客自取」功能，有餐廳補充表示「無溝通管道，還須有門路才有可能關閉」；「會用罐頭訊息和一些申請程序上的刁難」。有餐廳具體指出，被處分人以向餐廳收取抽成作為對消費者的促銷活動(例如自取 79 折)，導致餐廳原本顧客改採 foodpanda 平臺訂餐，形同餐廳被迫與自己競爭。

四、針對本會第 2 次問卷調查結果及本會所接獲餐廳申訴內容，被處分人提出陳述書，意旨略以：

- (一) 價格限制部分：

- 1、被處分人與餐廳合作所採行的合作模式，是由餐廳自行選擇是否在外送平臺廣告上標示「店內價」，以利消費者知悉外送餐飲的售價是否與在餐廳現場消費之交易價格相同，從而提供標示「店內價」之餐廳相關的網頁行銷優化措施。被處分人並未於任何契約文件中載明「禁止加價條款」，或有任何限制價格行為。
- 2、被處分人為敦促及鼓勵餐廳遵循消費者保護法第 22 條規定，被處分人與餐廳合作前，均會告知餐廳若於平臺上販售之餐點與店內販售價格一致時，被處分人將依照餐廳選擇給予「店內價」之標籤。
- 3、被處分人與餐廳簽署之外送合作契約書第伍條第一項第 3 款約定：「餐廳應保證於 foodpanda 平臺上所刊登之餐點廣告及資訊(包含但不限於圖片、價格)

絕無不實之情形，如因廣告不實或資訊錯誤以致侵害消費者之權益，餐廳應全權負擔該不實或錯誤對 foodpanda 及消費者所造成之損害，並承擔遭消費者求償之責任……」。餐廳在取得「店內價」標籤時，即負有向消費者提供與店內販售價格相同餐點義務，故餐廳標示店內價，實際上卻販售高於店內價格商品時，即違反消費者保護法、外送合作契約書，且消費者若發現餐廳實際販售金額與店內價不一致後，通常亦會連帶指摘外送平臺業者即被處分人，進而造成被處分人商譽嚴重受損。因此，為踐行消費者保護法相關法令維護消費者權益之義務，被處分人接獲函文後即會聯繫餐廳確認事實，若認餐廳標示確有不實，會移除該餐廳於平臺之「店內價」標籤，以避免持續發生消費爭議。

- 4、若餐廳原先選擇以店內價於平臺販售外送餐飲商品，則被處分人將於平臺上就該餐廳廣告標示「店內價」標籤，將於餐廳提出菜單修改時，一併確認其是否更改價格，以利即時檢視及確認是否應維持或移除該餐廳於平臺上之「店內價」標籤，並非對於餐廳商品價格進行任何限制。
- 5、餐廳違反平臺廣告之「店內價」標示導致消費爭議經檢舉者，被處分人將依約取消其「店內價」標示，並要求違約餐廳返還 foodpanda 平臺僅提供予標示「店內價」餐廳免費刊登售價約 3,000 元之專屬曝光版位，是該金額乃不當得利之依約返還，並非違約罰款。

(二) 要求餐廳接受「顧客自取」訂單：

- 1、「顧客自取」為 foodpanda 平臺系統優化後之新增功能，藉由增加消費者選擇取餐之方式，除為餐廳帶來更多的訂單與營業額外，並增加消費者更多元之消費模式，有利於提高消費者滿意度與效益。

- 2、「顧客自取」與外送訂單的差別，只在於外送員取餐或消費者自行取餐，對於餐廳之備餐流程皆與外送訂單無異，並不會造成額外出餐困擾。再者，對餐廳而言，原本習慣至該餐廳內用、外帶之消費者應不會特別使用 foodpanda 平臺服務後再行外帶。
- 3、「顧客自取」功能雖被預設為開啟，惟餐廳得透過並調整提供服務時間、時段，如將「顧客自取」開放時間調整至凌晨時段，達到實際上關閉顧客自取功能之效果。

## 理 由

- 一、按公平交易法第 20 條第 5 款規定「以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為」，而有限制競爭之虞者，事業不得為之。公平交易法施行細則第 28 條第 1 項規定：「本法第 20 條第 5 款所稱限制，指搭售、獨家交易、地域、顧客或使用之限制及其他限制事業活動之情形。」施行細則同條第 2 項規定：「前項限制是否不正當而有限制競爭之虞，應綜合當事人之意圖、目的、市場地位、所屬市場結構、商品或服務特性及履行情況對市場競爭之影響等加以判斷。」另公平交易法第 40 條前段規定：「主管機關對於違反……第 20 條規定之事業，得限期令停止、改正其行為或採取必要更正措施，並得處新臺幣 10 萬元以上 5,000 萬元以下罰鍰」。

## 二、產業背景：

- (一)餐飲外送平臺的蓬勃發展，歸功於網路科技及行動裝置之普及化，經由線上平臺串連餐廳、消費者及(或)外送員，使消費者能夠透過行動裝置 App 或瀏覽網站，在短時間內搜尋數以萬計的餐廳、瀏覽菜單及價格、檢視其他消費者對餐廳的評價、執行訂餐等動作，節省搜尋成本及往返餐廳的時間成本。對餐廳而言，加入外送平臺可以解決送餐人力缺口，並擴張市場範圍或開發新顧客。對外送員而言，透過平臺與外送勞

務需求方進行媒合，使得兼職的外送員得以更有效率的利用零碎的工時賺取報酬。由於外送平臺模式為消費者、餐廳及外送員創造顯著的經濟價值，故以「餐飲科技」(Restaurant Tech)之姿迅速崛起，大幅改變餐飲市場的競爭地貌。

- (二) 據財經雜誌報導，受到疫情帶動餐飲外送需求，109 年第 1 季及第 2 季臺灣外送平臺產業規模達新臺幣 21.7 億元及 34 億元，相較 108 年同期成長率高達 326%及 276%，109 年全年臺灣外送平臺產值突破新臺幣 100 億元之規模。外送平臺滲透率(外送平臺在整體餐飲產業中的占比)由 108 年初 0.24%上升至 109 年 4 月 2.79%。在 109 年單季消費金額突破 30 億元，消費筆數超過 1,500 萬筆。
- (三) 目前國內外外送平臺業者之背景，大致可區分為：1、跨國外送平臺業者轉投資之 foodpanda(母公司為德國 Delivery Hero)及 UberEats(母公司為美國 Uber Technologies)；2、本土新創業者成立之 Foodomo、Cutaway、有無外送等；3、電商平臺多角化經營之蝦皮美食外送。從 108 年至 110 年的期間內，有數家位居領導地位之跨國外送平臺退出臺灣市場(如 honestbee、Deliveroo)，亦有數家本土競爭者加入外送平臺市場(foodomo、Cutaway)，但無論合作餐廳家數或消費者會員數，均遠不及 foodpanda 平臺或 UberEats 平臺之現有營運規模。
- (四) 近期受疫情影響，餐飲業更加依賴外送平臺。據經濟部統計處發布之統計簡訊表示：「餐飲業者自去年疫情爆發以來，即陸續開啟外帶餐盒、冷凍餐食宅配或與外送平台合作等服務。今年隨著疫期升溫、順應防疫居家的消費需求，餐飲業者提供外送或宅配服務之家數占比由 109 年 4 月之 57%提高至 110 年 5 月之 64.8%，其中餐館業由 65%提高至 68.5%，飲料店業由 57.5%提

高至 69.2%……就營業額表現觀察，有提供外送或宅配服務之業者，營業額減幅明顯低於無外送或宅配服務者，顯示透過外送或宅配服務，有助於減緩衝擊。」

### 三、相關市場界定：

#### (一) 應界定為「平臺市場」抑或「服務市場」之問題：

- 1、外送平臺扮演餐廳與消費者之中介者角色，是典型的「雙邊平臺」(若再考慮外送員與其他參與者之關係，則外送平臺屬於「多邊平臺」)。「雙邊平臺」與傳統供應鏈兩者在經濟特性上的差異，在於「雙邊平臺」的兩端間具有「跨平臺的外部性」(cross-platform externality)，或稱「間接網路效應」(indirect network effect)，亦即平臺對其中一端使用者的價值，會隨著另一端使用者數量而增加，並形成「正向回饋」(positive feedback)。
- 2、以外送平臺而言，當外送平臺招募較多餐廳加入平臺，將會吸引較多消費者下載該外送平臺的 App、造訪外送平臺的網站，並透過該外送平臺訂餐，更多消費者加入平臺可就會吸引更多餐廳加入，而形成正向回饋。由於平臺兩端使用者對平臺的需求，除了受平臺本身提供服務及價格影響，也受平臺另一端使用者對平臺需求的影響，因此在市場界定上，必須考慮平臺兩端使用者需求之互動關係，而有別於傳統單邊市場的界定方式。
- 3、由於外送平臺具有「雙邊市場」(two-sided market)之特質，故在進行相關市場界定前，須先決定應否界定 2 個市場(亦即分別界定提供給消費者的「線上點餐服務」及提供給餐廳的「線上接單服務」等 2 個相互依存的市場)，抑或只界定 1 個外送平臺市場，將面向消費者的服務與面向餐廳的服務，視為構成平臺功能的必要元素。依照經濟理論及反托拉斯法實務，當平臺兩端的使用者經由平臺進行直

接、同時的交易時，此時平臺係屬於「交易平臺」(transaction platforms，例如連結消費者與特約商店的信用卡系統；至於「非交易平台」的適例，如仰賴廣告支持的新聞媒體)，即可將平臺界定為1個市場，無須針對平臺兩端分別界定市場。

- 4、如同前述，外送平臺扮演餐廳與消費者之中介者角色，消費者透過外送平臺選擇餐廳、下單訂購餐點、訂單傳送至餐廳、餐廳出餐經由外送平臺之外送員送達消費者指定處所，外送平臺在此過程中提供媒合消費者與餐廳進行直接、同時交易之功能，係屬於「交易型平臺」類型，因此可採「平臺市場」之界定方式，不須分別針對平臺的兩端分別界定市場。

## (二) 產品市場：

- 1、產品市場係指在功能、特性、用途或價格條件上，具有高度需求或供給替代性之商品或服務所構成之組合。產品市場界定之步驟，係從案關事業所提供與受調查行為相關之產品或服務開始，逐步將與該產品或服務具有合理替代性之產品或服務加入原本暫定市場範圍內，直到市場外的產品或服務，無法對市場內的產品或服務形成競爭壓力為止。
- 2、依照前述市場界定之步驟，本案起始之產品市場為由被處分人所提供之外送平臺服務。由於除foodpanda 平臺之外，包含 UberEats、Foodomo、Cutaway、有無外送、蝦皮美食外送等亦提供功能、特性、用途類似之外送平臺服務，故應劃入同一產品市場。
- 3、被處分人表示除了外送平臺之外，消費者可以透過多種管道向餐廳訂購外賣餐點後，外送或外帶至餐廳以外之地點食用。例如消費者可利用餐廳本身的網站或電話訂餐，由餐廳外送至消費者指定處所，或由消費者到店取餐，消費者亦可親自到餐廳點餐

外帶。被處分人主張本案產品市場應該涵蓋所有能達成在家享用餐飲之替代選項，故應界定為「在家用餐」(eat at home)市場，或至少應該包含以電話或餐廳本身網站訂餐的方式，亦即界定為「遠端訂餐」市場。

- 4、被處分人所列舉之各種替代選項中，與外送平臺功能最接近之型態，應屬消費者透過餐廳網站或以電話訂餐，再由餐廳送餐至消費者指定處所。惟無論對於消費者或餐廳而言，此選項與透過外送平臺訂餐間，尚不具合理替代性，理由如下：(1)從消費者的角度，消費者透過餐廳網站或電話訂餐，只能選擇單一料理種類、單一餐廳所供應之餐點，但消費者若透過外送平臺之 App 或網站訂餐，則可選擇不同的料理種類、不同的餐廳所供應之餐點，兩者提供選擇範圍有明顯差異。(2)許多餐廳對外送服務都有最低訂購數量之限制，訂購數量低於外送門檻的消費者無法使用餐廳提供之外送服務。(3)對餐廳而言，維持外送服務須負擔固定成本(外送車輛、外送員工薪資)，須達相當營運規模才符合成本效益，但使用外送平臺提供外送餐點，即可克服未達經濟規模之問題。(4)許多本身提供網路訂餐及外送服務的連鎖餐廳業者，也都加入外送平臺(例如麥當勞、必勝客、達美樂)，顯示餐廳本身的網路訂餐及外送服務，與外送平臺兩者間係屬互補關係，而非替代關係。
- 5、至於被處分人所舉消費者透過餐廳的網站或電話訂餐再到店取餐，或親自到餐廳訂餐外帶，與外送平臺亦不具合理替代性，理由如下：(1)消費者若透過外送平臺訂餐須負擔外送服務費，而消費者寧可選擇外送平臺而非親自到店取餐，正是因為消費者偏好不須出門之消費型態(此點於疫情期間更為明

顯)。(2)即使被處分人推出之「顧客自取」功能，與消費者透過餐廳網站或電話訂餐再到店取餐之間有替代可能性，但其僅是外送平臺提供週邊服務，並非外送平臺服務之核心。(3)即便認為消費者至餐廳內用、外帶或透過餐廳網站或電話訂餐再到店取餐，與透過外送平臺訂餐之間存有替代可能性，但此一潛在競爭關係亦因被處分人限制餐廳在foodpanda平臺刊登之價格必須與店內價格相同而無法發揮作用(詳如後述)。

6、綜上理由，本案產品市場應界定為「餐飲外送平臺」市場。

(三)地理市場：

- 1、地理市場係指就事業提供之特定商品或服務，交易相對人可以很容易地選擇或轉換其他交易對象之區域範圍。地理市場界定的步驟與產品市場類似，從案關事業與受調查行為相關之地理範圍開始，逐步將交易相對人可選擇或轉換交易對象之地理區域加入原本暫定市場範圍內，直到市場範圍外的廠商無法對市場內的競爭者形成競爭壓力為止。
- 2、被處分人提供外送平臺服務範圍涵蓋臺灣各縣市，其主要競爭對手 UberEats 提供服務範圍大致與被處分人相同，至於其他新進外送平臺服務涵蓋範圍則集中於人口密度較高及店家分布較集中的都會地區。儘管外送服務具有空間上的侷限性，而且因各家外送平臺之服務覆蓋範圍不同，被處分人在不同區域面臨競爭壓力，但本案地理市場應無須細分至區域或縣市，理由如下：(1)被處分人向消費者收取的外送服務費，並未依照不同的區域或縣市採行差別費率。(2)被處分人所推出的免運費優惠主要為全國性之促銷活動。(3)被處分人製播的廣告為全國性廣告。

3、綜上理由，本案地理市場應界定為全國。

四、市場地位：

- (一) 市場占有率：foodpanda 平臺與 UberEats 平臺號稱外送平臺之雙雄，被處分人甚至自稱「全台最大美食外送平台」。foodpanda 平臺之市場占有率或滲透率可以從以下各面向觀察：

評估基礎

|                         |     |     |
|-------------------------|-----|-----|
| 109 年全年營業收入             | 市占率 | 逾○成 |
| 109 年全年訂單數              | 市占率 | 逾○成 |
| 110 年(上半年)信用卡<br>簽單金額   | 市占率 | 逾○成 |
| 110 年(上半年)信用卡<br>簽單筆數   | 市占率 | 逾○成 |
| 合作餐廳數<br>截至 110 年 6 月底止 | 滲透率 | ○○% |
| 會員數<br>截至 109 年 8 月底止   | 滲透率 | ○○% |

註：110 年信用卡資料計算至 110 年 6 月。

- (二) 網路效應：由於外送平臺具有「雙邊市場」及「間接網路效應」性質，當外送平臺招募較多餐廳加入平臺，將會吸引較多消費者下載該外送平臺的 App、造訪外送平臺的網站，並透過該外送平臺訂餐，更多消費者加入平臺可就會吸引更多餐廳加入，形成正向回饋，甚至導致市場傾覆(market tipping)成為獨占或寡占之傾向。foodpanda 平臺在消費者端擁有達○萬名會員數，foodpanda 平臺在餐廳端擁有○萬餘家的餐廳，透過外送平臺兩端的間接網路效應，進一步增強規模經濟帶來之競爭優勢。

(三) 市場進入障礙：潛在競爭者欲加入外送平臺市場，除須克服開發平臺系統、籌組外送車隊或取得外送能量、建立品牌知名度等之挑戰，還會面臨「雙邊市場」所特有的「蛋雞悖論」(chicken-or-egg paradox)問題，亦即沒有消費者願意使用合作餐廳數家數很少的外送平臺，也沒有餐廳願意加入會員人數很少的外送平臺。新進競爭者如何同時吸引消費者及餐廳加入其外送平臺，是立足市場需面臨的主要參進障礙。

(四) 綜上所述，被處分人在本案相關市場擁有達○成以上的市場占有率，在消費者端及餐廳端均擁有龐大的客戶群，具有間接網路效應帶來之競爭優勢。加上近期受疫情衝擊，餐廳停止提供內用服務，外送平臺成為餐廳除顧客外帶之外，最主要的銷售管道，故被處分人具有相當市場力量，洵堪認定。

#### 五、限制餐廳於 foodpanda 平臺刊登價格與實際店內價格一致：

(一) 被處分人限制餐廳在 foodpanda 平臺刊登之價格，必須與餐廳自行販售之價格(亦即「店內價」，指消費者內用、外帶或其他由餐廳管理之管道購買餐點之價格)相同，餐廳在 foodpanda 平臺刊登之價格不得高於「店內價」。此有被處分人提供餐廳簽署之「2020.01 版 foodpanda 外送合作契約書」第肆條第一項第 3 款記載：「合作夥伴應保證於 foodpanda 平台上所刊登之餐點之定價均與自行販售價格相同，不得有溢價情形發生，電話、網站、行動裝置 App 及其他由合作夥伴管理之通路價格亦同……」第肆條第四項第 1 款記載：「如合作夥伴未確實履行本契約任一條款，包括但不限於下列情事，foodpanda 有權對合作夥伴罰款、停權或終止本契約……：c. 合作夥伴於 foodpanda 平台上刊登之餐點價格高於自行販售價格」可證。

(二) 被處分人表示「2021.02 版 foodpanda 外送合作契約書」已將前述平臺刊登價格與「店內價」相同之條款刪除，

允許餐廳自行選擇是否在 foodpanda 平臺標示「店內價」，以利消費者知悉外送餐飲的售價是否與在餐廳現場消費之交易價格相同，並提供標示「店內價」餐廳網頁行銷優化措施，並於「2021.02 版 foodpanda 外送合作契約書」第伍條第一項第 3 款約定：「合作夥伴應保證於 foodpanda 平台上所刊登之餐點廣告及資訊(包含但不限於圖片、價格)絕無不實之情形，如因廣告不實或資訊錯誤以致侵害消費者之權益，合作夥伴應全權負擔該不實或錯誤對 foodpanda 及消費者所造成之損害，並承擔遭消費者求償之責任。如因合作夥伴餐點廣告及公告資訊不實或錯誤，造成 foodpanda 受主管機關裁罰或消費者申訴求償，合作夥伴應賠償 foodpanda 為繳納罰鍰或弭平爭議所受之損害……」及第伍條第五項第 1 款：「如合作夥伴為確實履行本契約任一條款，包括但不限於下列情事，foodpanda 有權對合作夥伴罰款、停權或終止本契約……c. 廣告及資訊(包含但不限於圖片、價格)不實……」約束餐廳於 foodpanda 平臺標示「店內價」，但該「店內價」與餐廳提供消費者內用、外帶之價格不同之情形。

- (三) 據本會 110 年 5 月至 6 月問卷調查結果，多數餐廳表示被處分人規定餐廳在 foodpanda 平臺上刊登之價格必須與店內價相同，且有餐廳補充表示「當初簽約時，業務強調主約中有保障店家權利，可自行訂價……，但現行狀況是熊貓表示依據附約不得由店家自行訂價」；「如要調漲，foodpanda 強制必須配合平臺折扣優惠，而優惠金額店家自行吸收」；「不行自由更改菜單價格，須要送審，還不一定會核准」。其他受訪餐廳表示被處分人雖允許調整平臺之刊登價格，但「須要經過繁瑣之流程」；「可更改，但幾乎不會通過審核」；「提高須強制參與活動」；「名義上可自行調整，但過程以各種方式進行審查駁回」。針對餐廳能否取消 foodpanda

平臺「店內價」標籤，多數受訪餐廳表示須參加被處分人之行銷活動，始得取消「店內價」標籤，且有餐廳表示「要取消店內價除配合活動外，實際亦會各種名義駁回申請資格」。另外，本會亦接獲反映指稱被處分人限制餐廳變更在 foodpanda 平臺刊登之價格，並舉出被處分人所傳送之訊息佐證，訊息內容記載「您欲修改金額與提供菜單價格不符，平台價格需與店內實際販售價格一致，請提供店內實體菜單價目表照片(已更改價格後、非手寫更改的版本)。提醒您，若欲以【非店內價】上架，請透過 foodpanda 商家平台-【推廣我的餐廳】，點選 PandaPromo 參加行銷活動。」

- (四) 本案綜合前述事證研判，被處分人雖然在現行契約上已無限制餐廳在 foodpanda 平臺刊登之價格必須與餐廳提供消費者內用、外帶之價格相同之條款，但被處分人並未真正給予餐廳自由決定在 foodpanda 平臺刊登之價格，是否與餐廳提供消費者內用、外帶之價格相同。理由如下：1、有許多餐廳簽署契約是「2021.02 版 foodpanda 外送合作契約書」之前版本，載有平臺刊登價格與「店內價」相同條款；2、餐廳無法單方面自由變更 foodpanda 平臺之刊登價格，必須經由被處分人審核才能變更 foodpanda 平臺之刊登價格；3、餐廳無法單方面自由取消「店內價」標籤，必須經由被處分人審核才能取消「店內價」標籤；4、有餐廳表示加入 foodpanda 平臺時已表明平臺刊登價格與「店內價」不相同，但被處分人仍以餐廳「於平台販售價格與實際現場販售價格不符，且未符合平台非店內價政策」為由加以處罰。5、當有餐廳希望變更在 foodpanda 平臺刊登價格時，被處分人要求餐廳提供店內實體價目表照片以供驗證是否已同步調整；如餐廳倘欲以「非店內價」刊登，必須先參加被處分人之行銷活動，名義上提高 foodpanda 平臺刊登價格，實際上透過促銷維

持與店內實際價格之連動。

(五) 被處分人限制餐廳於平臺刊登之價格與店內價相同，已產生限制競爭效果：

- 1、被處分人要求餐廳於平臺刊登價格必須與「店內價」相同，係屬「最惠客戶條款」(most-favored-customer clause；MFCC)或「價格等同性條款」(price parity clause)類型之一。廣義的最惠客戶條款係指事業要求其交易相對人就銷售產品予該事業的價格，不得高於交易相對人銷售予其他事業的價格。在平臺經濟場景中，由於平臺角色是提供雙邊客戶群的中介者，與傳統上下游垂直供應鏈情形不同，因此在平臺經濟較常見的最惠客戶限制形式是「跨平臺價格等同性協議」(across platform parity agreements; APPA)。但被處分人僅要求餐廳在平臺刊登的價格，必須與餐廳自己銷售的價格(即「店內價」)相同，並未要必須與餐廳在其他平臺上刊登的價格相同，係屬於「狹義最惠客戶條款」(narrow MFCC)。儘管被處分人要求餐廳於平臺刊登價格必須與「店內價」相同，是屬於「狹義最惠客戶條款」，但該等價格限制仍可能產生以下的限制競爭效果：1、限制直接銷售管道與平臺銷售管道間之競爭；2、未使用平臺的消費者必須與使用平臺的消費者共同分攤平臺成本；3、賦予平臺更強的定價能力；4、產生類似「跨平臺價格等同性協議」之效果。
- 2、最惠客戶限制雖並未在公平交易法施行細則第28條明文例示之範圍，但因簽署最惠客戶條款，拘束承諾一方與第三人間價格或交易條件之決定(故為限制交易相對人之事業活動)，且因最惠客戶條款使不同事業間之成本或價格產生連動性，因此可能影響原本應獨立、分散之商業決策機制，進而產生限制競爭效果，故亦應屬公平交易法第20條第5款所規

範之垂直交易限制類型。以本案而言，被處分人要求餐廳於平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，將產生以下的限制競爭效果：1、餐廳無法針對內用（含顧客自行外帶、餐廳自行外送）或透過 foodpanda 平臺訂餐的顧客訂定不同的價格，無法依照餐廳自身經營策略進行選擇性的促銷。2、餐廳無法將不同銷售管道之成本差異（例如外送平臺所收取之抽成佣金）反映在 foodpanda 平臺之刊登價格，導致未使用 foodpanda 平臺外送服務的消費者必須與使用 foodpanda 平臺訂餐之消費者消費同價，形同共同分攤被處分人的抽成佣金，造成價格扭曲。3、由於被處分人向餐廳收取之抽成佣金，透過餐點價格平均分散給所有餐廳消費者承擔，被處分人較無須擔心若調漲抽成佣金會使消費者轉向內用或外帶，因為內用或外帶價格也不會比較低，因此有較大的誘因及能力調漲抽成佣金。4、餐廳內用或外帶等直接銷售管道之價格，通常為各種銷售管道中的「地板價」（price floor），被處分人要求餐廳於平臺刊登價格必須與「店內價」相同，也間接保證餐廳在其他外送平臺刊登之價格，不低於在 foodpanda 平臺刊登之價格，產生類似「跨平臺價格等同性協議」的效果，即使其他外送平臺收取較低的抽成佣金，餐廳也不會降低在該外送平臺上的售價，其他外送平臺也無法透過收取較低的抽成比例而獲得較多的訂單（因為對消費者而言，不會享受到低抽成反映在餐點價格的好處，則消費者最理性的選擇，是繼續使用餐廳數比較多的外送平臺，享受網路效應的好處），間接削弱其他外送平臺與 foodpanda 競爭的誘因及能力。

（六）被處分人表示其約束餐廳於 foodpanda 平臺刊登價格與實際店內價格一致，係為確保餐廳遵循消費者保護

法第 22 條企業經營者廣告真實義務之規定，避免餐廳在 foodpanda 平臺標示「店內價」，卻與實際店內價格不一致，而有不實廣告嫌疑或引發消費爭議。然而被處分人前述內容，尚難認屬合理事由，原因如下：1、該措施重點是被處分人不允許餐廳自由調整 foodpanda 平臺刊登之價格，或訂定與餐廳提供消費者內用、外帶不相同之價格，而非餐廳在 foodpanda 平臺標示「店內價」卻與實際店內價格不一致之問題。2、倘若餐廳能隨時自由移除 foodpanda 平臺「店內價」標籤，餐廳經營者明知 foodpanda 平臺刊登價格與實際店內價不一致，卻不移除 foodpanda 平臺「店內價」標籤，被處分人知悉後要求餐廳於 foodpanda 平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，否則即移除「店內價」標籤，或可認屬督促餐廳確保廣告真實性之行為；然而實情為餐廳欲取消「店內價」標籤必須經過被處分人審核，餐廳無法隨時自由取消「店內價」標籤，被處分人得以用督促餐廳確保廣告真實性作為理由，限制餐廳在 foodpanda 平臺刊登價格必須與實際店內價格一致。另被處分人要求餐廳倘欲以「非店內價」刊登，必須先參加被處分人之行銷活動。倘若被處分人之目的係為確保餐廳遵守廣告真實義務，則應允許餐廳取消「店內價」標籤並以「非店內價」刊登，而不是提高在 foodpanda 平臺刊登價格再給予折扣，製造降價促銷之假象，反而有違廣告真實原則，足見被處分人所持理由並不可採。

- (七) 被處分人約束餐廳於 foodpanda 平臺刊登價格與實際店內價格一致，限制餐廳無法針對內用、外帶、餐廳外送或透過 foodpanda 平臺訂餐的顧客訂定不同的價格，導致未使用 foodpanda 平臺外送服務的消費者與使用 foodpanda 平臺外送服務的消費者消費同價，使被處分人更有誘因及能力提高向餐廳收取之抽成佣金，而

具有限制競爭之效果，且缺乏促進競爭之合理事由。

六、限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單：

- (一) foodpanda 平臺於 108 年 8 月開啟「顧客自取」功能，該功能提供消費者可透過 foodpanda 平臺訂餐後至餐廳取餐，該功能係預設為開啟狀態，餐廳無法自行關閉。據本會問卷調查結果，幾乎全部受訪餐廳均表示被處分人強制餐廳開啟「顧客自取」服務。
- (二) 據被處分人提供餐廳簽署之「2020.01 版 foodpanda 外送合作契約書」第柒條記載：「消費者選擇自行至合作夥伴餐廳取餐時，合作夥伴應特別遵守下列規範：一、消費者自行取餐時，合作夥伴應於雙方議定時間內履行出餐承諾提供消費者取餐。……二、如合作夥伴因故暫時無法提供部份餐點品項，應自行於接單系統內設定暫時關閉品項。如該餐點品項已永久停售，合作夥伴應以書面方式通知 foodpanda 將該品項下架。三、自取訂單違反下列規範時，應依本契約第肆條第四項第 2 款之規定辦理：1. 合作夥伴拒絕自取訂單比例達該月合作夥伴自取訂單總數一定比例。2. 合作夥伴未於議定出餐時限內出餐比例達該月合作夥伴自取訂單總數一定比例。……」依照前述契約條款，餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，若拒絕「顧客自取」訂單達一定比例，被處分人得依約處罰餐廳。
- (三) 被處分人限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，已產生限制競爭效果：被處分人於外送服務之市場占有率達○成以上，會員及餐廳之滲透率亦分別達○成及○成以上，透過外送平臺兩端的間接網路效應，進一步增強規模經濟帶來之競爭優勢，而具有一定之市場力。被處分人限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，將使餐廳面臨被迫與自己競爭之局面。因透過「顧客自取」訂餐之消費者，多屬餐廳原本的顧客，餐廳接受「顧客自取」訂單不僅未拓展市場或開發新顧客，

還須額外支付被處分人抽成佣金。被處分人將收取自餐廳之抽成佣金用來補貼鼓勵消費者使用「顧客自取」(例如「自取 79 折」)，將導致餐廳原本之顧客，改透過 foodpanda 平臺「顧客自取」方式訂餐，且使被處分人能獲取更多抽成佣金，而具有限制競爭效果。

(四) 被處分人表示「顧客自取」功能雖為系統預設開啟，惟餐廳得透過調整提供服務時間(例如將「顧客自取」開放時間調整至凌晨時段)，達到實際上關閉「顧客自取」功能之效果。惟被處分人前述內容難謂合理，系統提供「關閉」選項並非客觀上所不能且非重大困難之設定；再者，要求餐廳將「顧客自取」開放時間調整至未營業的時段，以達實際關閉「顧客自取」功能之效果，等同要求餐廳在 foodpanda 平臺刊登誤導性資訊、違反確保廣告內容真實之義務。倘若被處分人確實重視餐廳於 foodpanda 平臺刊登資訊之真實性，應該要提供餐廳單獨關閉「顧客自取」之選項，而非讓餐廳透過調整「顧客自取」開放時間以達實際關閉「顧客自取」之目的。

(五) 被處分人預設開啟「顧客自取」功能、不允許餐廳單獨關閉「顧客自取」功能，且限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，使餐廳面臨被迫與自己競爭之局面，導致餐廳原本之顧客改透過 foodpanda 平臺「顧客自取」方式訂餐，並使被處分人能獲取更多抽成佣金，而具有限制競爭效果，且缺乏促進競爭之合理事由。

四、綜上論述，被處分人在本案相關市場擁有相當市場力量，被處分人挾市場力量限制餐廳於 foodpanda 平臺刊登價格必須與實際店內價格一致，限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，構成「以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為」，且有限制競爭之虞，違反公平交易法第 20 條第 5 款規定。經審酌被處分人市場地位顯著、所為違法行為係屬垂直交易限制類型、行為持續期間均在 1 年

以上且存續中、配合調查態度普通等情狀後，爰依同法第 40 條前段規定令停止前述違法行為，並就被處分人限制餐廳於 foodpanda 平臺刊登價格必須與實際店內價格一致部分處新臺幣 100 萬元罰鍰，被處分人限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單之行為處新臺幣 100 萬元罰鍰，共計處新臺幣 200 萬元罰鍰。

中 華 民 國 110 年 9 月 23 日  
被處分人如不服本處分，得於本處分書送達之次日起 2 個月內，  
向臺北高等行政法院提起行政訴訟。

|             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 本 會<br>決定字號 | 公處字第 110066 號                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 意 見 書       | <p data-bbox="443 360 890 398"><b>不同意見書 委員 洪財隆</b></p> <p data-bbox="443 465 1409 801">公處字第 110066 號主文：富胖達股份有限公司(Foodpanda)對於合作餐廳，提出於平台刊登價格必須與實際店內價格一致、限制不得拒絕顧客自取訂單等二項限制條款，違反《公平交易法》第 20 條第 5 款規定：「以不正當限制交易相對人之事業活動為條件，而與其交易之行為」，應立即停止上述違法行為，並處以 200 萬元罰鍰。</p> <p data-bbox="443 846 1409 943">我認為公處字第 110066 號之處分，是一個認事用法皆大有疑問的不當決定。</p> <p data-bbox="443 987 1409 1413">公平法第 20 條各款旨在規範事業之間的垂直交易限制行為。由於上下游事業通常會透過契約等安排來加深彼此的商務關係，擴大商業機會和利益，並確保為了營造這些關係所投入的投資不致付之東流（這些安排的成本投入和效益歸屬往往具有專屬性），因此包括台灣在內，各國競爭法機關和學界都認為，應以「合理原則」(rule of reason) 來審理相關案件。</p> <p data-bbox="443 1458 1409 1630">然在實際執法階段，本會向來的作法卻和此一理念存在不小的差距。根本的原因則出在對「市場力」和「有限制競爭之虞」的理解不夠準確，並影響判定。</p> <p data-bbox="443 1675 1409 1848">就我的觀察，本會在處理公平法第 20 條相關案件時，操作流程一定是先去察看案關事業的「市占率」，並以之作為「市場力」的核心代理指標（詳後說明）。</p> <p data-bbox="443 1892 1409 1993">至於「有限制競爭之虞」，亦即「競爭傷害何在」或「限制競爭在哪裡」的關鍵問題，尤指案關行為和如何影響市場競</p> |

爭機能之間的因果關係，雖然一定會有內容陳述，甚至洋洋灑灑，但並不會是真正的研析重點，甚至成為審議過程中的爭點。

為什麼呢？主要有兩大原因。

其一，那些案件絕大部分都是既有的行為類型，競爭傷害理論早已建立。

例如第 2 款所規範的「差別待遇」、第 3 款的「低價利誘」，以及攸關本處分案的第 5 款，即「搭售、獨家交易、地域或顧客限制」等等。亦即，各國競爭法機關和學界（包括台灣在內），早有反覆思辨，並已累積相當豐富的案件經驗和相關學說，所以競爭法執法機關只要沿用或善用即可，無須針對「競爭傷害」的本質問題，另做太多著墨。

其二，針對涉及公平法第 20 條案件之審議，公平會在面對外界質疑是否落實「合理原則」時，往往以「有限制競爭之虞」的「之虞」，允為「抽象危險」做辯護，故不以各個行為的實施會對市場競爭產生實質的限制為必要。甚至主張，此一說法已獲得行政法院的肯認。

這樣的講法大致沒錯。因為如前所述，針對事業間的垂直交易限制行為態樣及其影響，無論是來自法學或產業經濟學，都已有相當紮實的研究和分析。此時採「抽象危險」說，或不以各個行為的實施會對市場競爭產生實質的限制為必要，有其合理性。退一步言，尚不致產生太大的後遺症。

問題在於，這樣的處理思維和經驗法則，並不等於是贊成把各種缺乏嚴謹學理根據的推論和臆測，直接視為「有限制競爭之虞」。

更何況，本案是方興未艾的平台經濟議題，案關行為更可能

是事業仍在發展與創新中的商業模式，此時公平會再沿用上述過去那套處理思維和模式，恐就會大大不宜。甚至窘態畢露，一如本案之處分書。

詳述如下：

一、《公平交易法》第 20 條第 5 款之規範屬性為「非價格垂直限制」，係採「合理原則」(rule of reason) 判斷是否違法，然而本處分案之競爭傷害並不清楚且論證薄弱。

《公平交易法》第 20 條規定，判斷事業行為是否違法，須以該行為「有限制競爭之虞」為要件。本案乃以同法第 5 款相繩，所以另須符合「不正當限制交易相對人之事業活動」此一構成要件。

相關市場之所在，即競爭疑慮之所在。既然本案的「相關市場」(即競爭事業之行為相互影響之範圍) 界定在「餐飲外送平台市場」(此為產品市場，至於地理市場則界定在全國)，所以首先該問的是，「Foodpanda 要求餐廳於平台所刊登價格必須與店內價格一致」此一垂直限制行為，是否對「餐飲外送平台市場」之競爭產生任何影響，而非僅就行為本身加以評價。

如果答案是肯定的，亦即對競爭確有影響，緊接著再去檢視「該限制行為是否存在正當理由」，尤指促進競爭效率，或退而求其次，是否可助長促銷活動或服務等。此即「合理原則」之要義。

放在本案執法脈絡，則應依序檢視以下兩大爭點：

1. Foodpanda 在「相關市場」是否具備優勢地位或市場力？

這部分其實相當可疑。

重點應在於 Foodpanda 在本案中的市場力高低。市場力愈高，意味著其我行我素（單獨行動，例如提高價格或降低品質而不必理會競爭者與消費者的反應）的能力也愈高。

但本處分案卻僅機械式、狹隘地以 Foodpanda 的市占率來代表市場力，只做外觀與形式審查，並未深刻理解餐廳的經營和產業競爭實況。

以本案為例，欲知 Foodpanda 在本案中的市場力高低，也等於是在問受限制事業，亦即和 Foodpanda 簽約的餐廳，是否仍有其他選擇可能性。

事實上，這些餐廳的選擇空間相當大，理由如下：

- 這些餐廳打從一開始即可選擇「不參加」。

對餐廳而言，之所以與外送平台簽約，必然是經過一番成本效益考量後，自主且合乎經濟理性的決定。

雖然由於後來爆發疫情，餐廳的確比往常需要外送平台來擴大營運範圍，以致面對平台的議價能力（bargaining power）大幅下降，但恐怕不能把疫情嚴峻視為常態，並作為定罪基礎，一如本處分案。

- 這些餐廳在市場上仍有其他選擇。

目前台灣的「餐飲外送平台市場」，前兩大為 Ubereats 與 Foodpanda，各自營收占比皆超過 4 成（2020 年數據），競爭可謂相當激烈。因此，從和 Foodpanda 簽約餐廳的角度觀之，仍有相當寬裕的選擇合作對象之空間。

- 最後，即使是契約內容要求「餐廳於平台所刊登價格必須與店內價格一致」，簽約店家仍有迴避「履行」的機會。例如：參加 Foodpanda 所舉辦的促銷活動。

換個角度來看，當市場約束（disciplining）事業的力道不足時，競爭法介入方有正當性與必要性。本案卻由於餐廳其實仍有相當大的選擇空間，難謂 Foodpanda 對之有相當市場力。

當市場具相當約束力時，競爭法機關率爾介入人民之間的商務安排，容易導致過度執法，一如本處分案。

## 2. 其行為是否造成限制競爭效果？

答案是否定的。

查看《公平交易法》第 20 條第 5 款的限制競爭究竟何在，主要可從以下三個方向著手，包括：

- 是否藉以排除競爭對手（限制既有競爭對手爭取交易相對人之自由、限制潛在競爭對手參進市場）；
- 是否促進共謀或聯合行為；
- 以及是否影響消費者福利（例如提高價格）。

本處分案最大的罩門乃在於競爭傷害並不明顯。如前所述，既然本案的相關市場界定為「餐飲外送平台市場」，則「要求餐廳於平台所刊登價格必須與店內價格一致」此一行為，究竟如何影響、限制「餐飲外送平台市場」的競爭，就必須析論清楚，不容含糊。

再者，依《公平交易法施行細則》第 28 條例示，《公平交易法》第 5 款所規範者，主要有「搭售、獨家交易、

地域或顧客限制」等既定類型。

至於案關行為態樣，一方面對本會而言實屬前所未見，另一方面更攸關「平台經濟」下新興的商業模式（多半具有實驗性質，以從 Foodpanda 在台灣的營運仍處於虧損狀態可知），公平會理應負擔更大的說明義務或舉證責任，亦即應透過更紮實的論證，以及更翔實的具體事證來加以定罪。

然而，這份處分書在論證和事證方面，皆異常薄弱。處分書不當之處頗多，舉其瑣瑣大者：

之 1：援引「狹義最惠客戶條款」逕予處分之錯誤。

「被處分人僅要求餐廳在平台刊登的價格，必須與餐廳自己銷售的價格（即「店內價」）相同，並未要求必須與餐廳在其他平台上刊登的價格相同（即廣義最惠客戶條款），係屬於「狹義最惠客戶條款」（narrow MFCC）…。且因最惠客戶條款使不同事業間之成本或價格產生連動性，因此可能影響原本應獨立、分散之商業決策機制，進而產生限制競爭效果」。（公處字第 110066 號處分書第 19 頁）

這段處分書除了使用**推測語言**非常可議之外，最大的問題在於對平台經濟的「狹義最惠客戶條款」直接認定違法，而和國際上常見的處理方式不同。

以歐盟為例，在處理類似問題時，尚且區分「廣義最惠客戶條款」與「狹義最惠客戶條款」。他們認為，如果市場競爭程度低（例如獨占），由於被限制事業幾乎不存在選擇空間，即改變交易對象甚為困難，則無論是廣義或狹義最惠客戶條款，皆應禁止。

但如果市場競爭程度高（例如本案之 Foodpanda 與

Ubereats)，由於被限制事業猶有選擇空間，亦即不難改變交易對象，則只禁止「廣義最惠客戶條款」，但不禁止「狹義最惠客戶條款」。

這方面的論述，請詳” Competition policy for the digital era” (2019)，executive summary, p. 5

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/21dc175c-7b76-11e9-9f05-01aa75ed71a1/language-en>

之 2：其他處分理由既缺乏學理根據，更無具體資料佐證，充滿臆測語言，殊難想像竟作為判定事業違法之處分依據。理由大致如下（詳處分書頁 18 至 20）：

- 餐廳無法針對內用或透過 Foodpanda 平台訂餐的顧客訂定不同的價格，無法依餐廳自身經營策略進行選擇性促銷；
- 餐廳無法將不同銷售管道之成本差異反映在 Foodpanda 平台之刊登價格，導致未使用 Foodpanda 平台外送服務的消費者，必須與使用 Foodpanda 平台外送服務的消費者消費同價，形成共同分攤被處分人的抽成佣金，造成價格扭曲；
- 由於被處分人向餐廳收取之抽成佣金，透過餐點價格平均分散給所有餐廳消費者承擔，被處分人較無須擔心若調漲抽成佣金會使消費者轉向內用或外帶，因為內用或外帶也不會比較低，因此有較大的誘因及能力調漲抽成佣金；
- 餐廳內用或外帶等直接銷售管道之價格，通常為各種銷售管道中的「地板價」(price floor)，被處分人

要求餐廳於平台刊登價格必須與「店內價」相同，也間接保證餐廳於其他外送平台刊登之價格，不低於在 Foodpanda 平台刊登之價格，產生類似「跨平台價格等同協議」之效果…，間接削弱其他平台與 Foodpanda 競爭的誘因及能力。

之所以會出現上述大量的推論與臆測文字，根本原因在於本會原先只針對餐廳做「店內與外送同價」的事實與態度做問卷調查（這些抱怨後來甚至作為定罪根據），並未針對其行為、商業模式的效果與影響，乃至消費者端（尤其是店內顧客、平台訂餐使用者）詳加調查，取得具說服力的事證。

尤其是竟有「將導致店內價上漲、資源配置扭曲」等缺乏嚴謹學理和實證支持等類似指控，並以之作為定罪根據，更是匪夷所思。

如果這種執法方式不做調整，對台灣的競爭環境會是傷害。

二、本處分忽略平台經濟特色，以及面對新興商業模式的執法態度不夠謙卑。

根據諾貝爾經濟學獎得主、平台經濟大師 J. Tirole 的分析，平台經濟具有兩大特徵：

- 間接網絡效應，發揮消費端的規模經濟：就現實商業策略而言，就必須擁有更多忠誠會員；以及
- 不對稱訂價：針對雙邊平台各自分群的消費者，採取不同的訂價策略。例如交友平台只針對男方收費，女方免費或較低收費，即男方補

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>貼女方。</p> <p>就本案而言，「<b>要求餐廳於平台所刊登價格必須與店內價格一致</b>」，即可能是藉以補貼使用外送平台的消費者，因為對餐飲外送平台而言，沒有大量且穩定的平台會員顧客，很難獲利並生存。</p> <p>平台作為規則制訂者之界線，以及其行為模式是否違反競爭法，確實應該討論。但就本處分案來說，似乎只看到餐廳與店內消費者，並未兼顧平台消費者的想法與利益。平台經濟只看一邊是危險的，本處分案的審議品質，充分說明了這一點。</p> <p>最後，面對類似餐飲外送平台這種新興議題，公平會在做出處分之前，竟然未舉辦任何一場相關座談會，深入瞭解商業模式背後，「當事人的意圖、目的…商品或服特性」《公平交易法施行細則第 28 條》，不僅實質程序不夠完備，更凸顯執法態度之不夠謙卑。</p> <p>三、 針對「限制餐廳不得拒絕顧客自取」訂單一事之處分，看法則同於本不同意見書之理由一：處分案之競爭傷害並不清楚且論證薄弱。</p> |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|