国家市场监督管理总局

行政处罚决定书

国市监处罚〔2021〕74号

一、当事人基本情况

当事人：美团（Meituan）

住 所：开曼群岛KY1-1104号大开曼岛Ugland House（309信箱）

基本情况：美团网于2010年3月在北京创立，2015年与大众点评网合并，同年9月在开曼群岛设立公司主体，2020年9月更名为美团，公司董事长和最终控制人为自然人王兴。

二、案件来源及调查经过

根据举报，2021年4月起，本机关依据《中华人民共和国反垄断法》（以下简称《反垄断法》）对当事人涉嫌实施滥用市场支配地位行为开展了调查。期间，本机关进行了现场检查、调查询问，提取了相关证据材料；对其他竞争性平台、平台内经营者及相关行业协会广泛开展调查取证；对本案证据材料进行深入核查和大数据分析；组织专家反复深入开展案件分析论证；多次听取当事人陈述意见，保障当事人合法权利。

2021年9月26日，本机关按照《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）的规定，向当事人送达了《行政处罚告知书》，告知其涉嫌违反《反垄断法》的事实、拟作出的行政处罚决定、理由和依据，以及其依法享有陈述、申辩和要求举行听证的权利。当事人放弃陈述、申辩和要求举行听证的权利。

三、本案相关市场

根据《反垄断法》和《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》、《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》规定，同时考虑平台经济特点，结合本案具体情况，本案相关市场界定为中国境内网络餐饮外卖平台服务市场。

**（一）本案相关商品市场为网络餐饮外卖平台服务市场。**网络餐饮外卖平台服务，是指网络餐饮外卖平台经营者为餐饮经营者和消费者进行餐饮外卖交易提供的网络经营场所、信息发布，以及基于位置技术的信息匹配、交易撮合等互联网信息服务，具体包括商品信息展示、营销推广、搜索、订单处理、配送安排和调度、支付结算、商品评价、售后支持等。网络餐饮外卖平台服务属于多边市场，主要服务餐饮经营者和消费者两个群体，其显著特征是具有跨边网络效应，使各边用户对网络餐饮外卖平台服务的需求紧密关联。因此，界定本案相关市场，需要综合考虑平台各边用户之间的关联影响，并主要从餐饮经营者和消费者的角度综合进行需求替代分析，同时进行供给替代分析。

**1. 网络餐饮外卖平台服务与线下餐饮服务不属于同一相关商品市场。**线下餐饮服务，是指餐饮经营者在线下为消费者提供食品和消费场所及设施的服务活动。网络餐饮外卖平台服务与线下餐饮服务不具有紧密替代关系。

**（1）从消费者需求替代分析，二者不具有紧密替代关系。**

一**是满足消费者的主要需求不同。网络餐饮外卖平台服务**主要满足消费者随时随地点餐及“足不出户”用餐需求，并为消费者提供众多不同的餐饮经营者及丰富的餐饮商品选择。**线下餐饮服务**主要满足消费者现场餐饮服务消费需求，包括餐饮消费场所、设施及环境、现场用餐及相关服务，以及社交等方面需求。

二**是为消费者提供的餐饮消费方式不同。网络餐饮外卖平台服务**为消费者提供“一站式”不同餐饮经营者及餐饮商品信息展示、推荐及比较服务，并通过配送安排和调度服务，便捷地实现消费者用餐需求。**线下餐饮服务**一般需要消费者前往线下餐饮服务营业场所消费，为消费者提供的餐饮消费方式与网络餐饮外卖平台服务存在明显差别。

**三是为消费者提供的餐饮商品选择范围不同。**餐饮经营者数量与餐饮商品丰富度是消费者选择网络餐饮外卖平台的重要考虑因素。**网络餐饮外卖平台服务**利用互联网集聚数量众多的不同餐饮经营者及丰富的餐饮外卖商品信息，为消费者提供较多的餐饮外卖商品选择。**线下餐饮服务**通常不能提供其他餐饮经营者的餐饮商品，并且受到实体经营场所空间限制，可供消费者选择的餐饮商品种类与网络餐饮外卖平台服务相比存在较大差距。

**（2）从餐饮经营者需求替代分析，二者不具有紧密替代关系。**

**一是交易机会不同。网络餐饮外卖平台服务**面向餐饮需求各异的不特定消费者，可以较大程度拓展餐饮经营者可触达的消费者范围，并可借助网络营销推广、大数据分析和算法等互联网技术手段，将餐饮经营者及其餐饮商品推送给更多潜在消费者，为餐饮经营者创造更多的交易机会。**线下餐饮服务**受到信息传播、营业场所地理位置等方面限制，餐饮经营者的交易机会相对有限。

**二是经营效率不同。网络餐饮外卖平台服务**通过大数据、算法等互联网技术手段，为消费者提供多功能搜索及个性化推荐服务，为餐饮经营者提供商品信息展示、网络营销推广、配送安排和调度、消费评价反馈等服务，可以降低交易各方搜索、比较以及完成交易的成本，提升餐饮经营者的经营效率。由于缺少相应的互联网技术支持，**线下餐饮服务**在挖掘潜在消费者、供需匹配等方面的效率通常低于网络餐饮外卖平台服务。

**（3）从供给替代分析，二者不具有紧密替代关系。**

有效进入网络餐饮外卖平台服务市场，不仅需要满足提供网络餐饮外卖平台服务所需的大量资金、基础设施、技术支撑等方面要求，还需达到平台经济所必需的临界规模，线下餐饮服务转化为网络餐饮外卖平台的成本较高。近年来，线下餐饮服务实际发展为网络餐饮外卖平台的情况较少。

因此，从需求替代和供给替代分析，网络餐饮外卖平台服务与线下餐饮服务不具有紧密替代关系，不属于同一相关商品市场。

**2. 网络餐饮外卖平台服务与餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务不属于同一相关商品市场。从消费者需求替代分析，**餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务主要满足消费者对其自有品牌餐饮商品的需求，消费者一般不能通过餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务获得其他餐饮经营者的餐饮商品，在餐饮商品的丰富度和选择范围上，与网络餐饮外卖平台存在较大差距。**从餐饮经营者需求替代分析，**餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务通常仅供其自身开展餐饮外卖交易使用，不对外开放。调查显示，餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务通常与网络餐饮外卖平台服务形成补充而非替代关系。**从供给替代分析，**餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务与网络餐饮外卖平台服务在用户数量、服务能力、技术支撑等方面存在较大差异，进入网络餐饮外卖平台服务市场需投入大量资金和时间成本建设基础设施、进行技术升级等，并达到临界规模，短时间内难以对网络餐饮外卖平台服务形成有效替代。因此，网络餐饮外卖平台服务与餐饮经营者自营的网络餐饮外卖服务不具有紧密替代关系，不属于同一相关商品市场。

**综上所述，本案相关商品市场界定为网络餐饮外卖平台服务市场。**

**（二）本案相关地域市场为中国境内。**

**1. 从需求替代分析和供给替代分析，境外市场与中国境内市场不属于同一相关地域市场。**

**一是**从餐饮经营者和消费者的角度进行需求替代分析，受语言、饮食和消费习惯等影响，中国境内餐饮经营者主要通过境内网络餐饮外卖平台，将餐饮外卖商品销售给中国境内消费者；中国境内消费者主要通过境内网络餐饮外卖平台购买餐饮外卖商品，不会将境外网络餐饮外卖平台作为替代选择。

**二是**从供给替代分析，网络餐饮外卖平台服务属于互联网信息服务，境外网络餐饮外卖平台在中国境内开展业务除需按照法律政策要求申请相关业务许可外，还需搭建开展业务所需的数据、算法系统、配送安排和调度系统等设施，难以及时、有效地进入中国境内市场，对现有的中国境内网络餐饮外卖平台经营者形成竞争约束。

因此，境外与中国境内网络餐饮外卖平台服务不具有紧密替代关系，不属于同一相关地域市场。

**2. 从需求替代分析和供给替代分析，本案相关地域市场界定为中国境内。**

**（1）从需求替代分析，中国境内构成独立的相关地域市场。**

网络餐饮外卖平台的基本功能是为消费者和餐饮经营者提供基于位置的信息匹配和交易撮合服务。消费者在中国境内不同地域，均可通过同一平台搜索、发现其所处或指定位置周边一定范围内的餐饮经营者及相应的餐饮外卖商品；餐饮经营者在中国境内不同地域，均可通过同一平台向定位在其周边一定范围内的不特定消费者展示、推广其餐饮外卖商品。在中国境内不同地域的消费者和餐饮经营者，均可通过同一平台提供的基于位置的相同服务，实现其外卖点餐或餐饮外卖经营需求。因此，网络餐饮外卖平台向消费者与餐饮经营者提供的信息匹配、交易撮合、配送安排和调度等互联网信息服务不受地域限制，相关地域市场应当界定为中国境内。

**（2）从供给替代分析，中国境内构成独立的相关地域市场。**

**一是中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者为境内用户提供全国统一标准化的平台基本服务。**中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者研发全国统一的应用软件作为平台服务载体，在页面展示、使用功能、技术支持等方面在境内不同地域无重大差别，并向用户提供全国范围统一标准化的信息发布、营销推广、搜索、订单处理、配送安排和调度等平台服务。

**二是中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者通常从全国层面制定重大商业策略**。中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者制定全国范围统一的佣金费率基准、合同协议文本，并与用户统一签订相关协议、收取相关费用。此外，中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者在全国范围进行品牌营销推广，打造统一的品牌形象认知，以吸引全国范围的用户。

**三是中国境内各地域间不存在显著影响网络餐饮外卖平台跨地域服务的障碍。**中国境内各地域间不存在明显限制网络餐饮外卖平台跨地域服务的法律政策壁垒，也不存在显著影响网络餐饮外卖平台跨地域服务的用户偏好差异。调查表明，通常情况下，网络餐饮外卖平台经营者进入一个新的地域开展服务仅需有限的推广成本，且较短时间内即可实现市场进入。

**（3）从实际情况看，中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者在全国范围开展竞争。**调查表明，中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者普遍定位为全国性的网络餐饮外卖平台，从全国层面制定竞争策略，在全国范围布局并开展竞争。此外，中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者通常在不同城市间进行交叉补贴，以支持其在中国境内不同地域开展的竞争活动。因此，中国境内主要网络餐饮外卖平台经营者之间的竞争是由各平台经营者在境内不同地域的具体竞争综合而成，平台经营者在境内个别地域的具体竞争状况差异不影响本案相关地域市场为中国境内。

**综上，本案相关地域市场界定为中国境内。**

以上事实，有当事人提交的书面材料及相关人员询问笔录、其他竞争性平台提交材料及相关人员询问笔录、平台内经营者相关人员询问笔录、有关行业研究报告等证据证明。

四、当事人在相关市场具有支配地位

根据《反垄断法》第十八条、第十九条的规定，本机关认定，当事人在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场具有支配地位。

**（一）当事人的市场份额超过50%，可以推定具有市场支配地位。一是从平台服务收入情况看。**中国境内网络餐饮外卖平台主要通过向平台内经营者收取交易佣金和营销推广费等费用获取收入。2018—2020年，当事人网络餐饮外卖平台服务收入在中国境内主要网络餐饮外卖平台合计服务收入中，份额分别为67.3%、69.5%、70.7%。**二是从平台餐饮外卖订单量看。**餐饮外卖订单量是网络餐饮外卖平台服务能力的直接反映。2018—2020年，当事人平台餐饮外卖订单量在中国境内主要网络餐饮外卖平台合计订单量中，份额分别为62.4%、64.3%、68.5%。

**（二）相关市场高度集中。**根据平台服务收入市场份额，2018—2020年，中国境内网络餐饮外卖平台服务市场的HHI指数（赫芬达尔—赫希曼指数）分别为5543、5753、5854，CR2指数（市场集中度指数）分别为99.16、99.92、99.98，显示相关市场高度集中。2018年以来，当事人市场份额较为稳定，长期保持较强竞争优势。

**（三）当事人具有较强的市场控制能力。一是当事人具有控制服务价格的能力。**当事人在与餐饮经营者的商业谈判中，通常具有较强的定价能力，餐饮经营者谈判能力相对较弱。**二是当事人具有控制平台内经营者获得流量的能力。**当事人通过制定平台规则、设定算法、人工干预等方式，可以决定平台内经营者及其餐饮外卖商品的搜索排名及平台展示位置，从而控制平台内经营者可获得的流量，对其经营具有决定性影响。**三是当事人具有控制平台内经营者销售渠道的能力。**2018—2020年，当事人网络餐饮外卖平台交易额在同期中国境内主要网络餐饮外卖平台餐饮外卖合计交易额中占比均超过60%，是平台内经营者开展餐饮外卖交易的主要网络销售渠道，对平台内经营者具有较强的控制力。

**（四）当事人具有较强的财力和先进的技术条件。一是当事人具有较强的财力。**2018—2020年，当事人中国境内营业额分别为650.88亿元、973.36亿元、1147.48亿元。当事人历经数轮融资，并于2018年在香港交易所上市，市值从2018年12月约3000亿元增长至2020年12月约1.8万亿元，较为强大的财力可以支持当事人在相关市场及关联市场的业务扩张。**二是当事人具有先进的技术条件。**当事人网络餐饮外卖平台积累了大量的平台内经营者和消费者，拥有海量的交易、支付、用户评价等数据。当事人基于数据建立了较为高效的配送安排和调度系统，较大程度实现了运力自动化调度及资源优化配置。同时，当事人研发的基于位置的算法系统可以为用户精准“画像”，提供个性化、针对性服务，并能够监测平台内经营者是否在其他竞争性平台经营。上述财力和技术条件巩固和增强了当事人的市场力量。

**（五）其他经营者在交易上高度依赖当事人。一是当事人网络餐饮外卖平台对平台内经营者具有很强的网络效应和锁定效应。**截至2020年底，当事人网络餐饮外卖平台的消费者日均活跃用户数2230万，且用户黏性较强，对平台内经营者形成很强的跨边网络效应和锁定效应，平台内经营者难以放弃当事人平台的庞大消费者群体。**二是当事人网络餐饮外卖平台是平台内经营者开展餐饮外卖交易的主要网络销售渠道。**当事人在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场拥有较高的经营者和消费者认可度。调查过程中，多数平台内经营者表示，与其他网络餐饮外卖平台相比，当事人平台的影响力更大，是其开展餐饮外卖的主要网络销售渠道，放弃当事人平台会较大程度影响其营收。**三是平台内经营者在当事人网络餐饮外卖平台积累的数据难以迁移至其他平台。**平台内经营者在当事人网络餐饮外卖平台获得了众多消费者用户，积累了大量的交易、支付、用户评价等数据，并依赖这些数据开展经营。用户和数据是平台内经营者在当事人平台积累的重要资源，难以迁移至其他平台。

**（六）相关市场进入难度大。一是网络餐饮外卖平台服务市场进入成本高。**进入网络餐饮外卖平台服务市场不仅需要投入大量资金建设平台，建立数据、算法系统、配送安排和调度系统等基础设施，还需要在技术研发、品牌信用、营销推广等方面持续投入，相关市场进入成本高。**二是新进入者达到临界规模难度大。**网络餐饮外卖平台需要获得足够多的消费者和平台内经营者，达到临界规模，形成循环正向反馈，才能实现有效市场进入。目前，中国境内网络餐饮外卖平台获客成本逐年升高，潜在竞争者进入相关市场的难度逐年增加。

**（七）当事人关联市场布局巩固和增强了市场力量。**当事人在到店餐饮消费、生活服务、酒店旅游、出行等多个领域和餐饮外卖上下游进行生态化布局，为网络餐饮外卖平台带来更多交易机会，加深了平台内经营者对当事人的依赖，进一步巩固和增强了当事人的市场力量。

综上所述，根据《反垄断法》第十八条、第十九条规定，综合认定当事人在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场具有支配地位。

以上事实，有当事人提交的有关说明材料、年度报告、与平台内经营者签订的协议，平台内经营者相关人员询问笔录，其他竞争性平台提交数据及相关人员询问笔录等证据证明。

五、当事人实施滥用市场支配地位行为的事实和依据

经查，2018年以来，当事人为阻碍其他竞争性平台发展，进一步提升、维持、巩固自身市场地位，滥用其在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场的支配地位，系统、全面实施“二选一”行为，阻碍平台内经营者与其他竞争性平台合作，限定平台内经营者只能与当事人进行交易，并以多种措施保障行为实施，违反《反垄断法》第十七条第一款第（四）项关于“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易”的规定，构成滥用市场支配地位行为。

**（一）采取多种手段促使平台内经营者签订独家合作协议。**当事人采取多种手段促使平台内经营者签订《战略合作伙伴优惠政策申请书》、《诚信战略合作伙伴优惠政策支持自愿申请书》、《优加合作计划政策支持自愿申请书》等独家合作协议，明确规定平台内经营者需要“将全部网络营销资源和精力投入美团平台”、“仅和美团建立战略合作关系”、“不再与美团经营相同或近似的网络服务平台进行业务合作”或者“仅在美团及其旗下相关网络服务平台开展合作”等内容，限制平台内经营者与其他竞争性平台合作，以巩固自身市场地位，削弱其他竞争性平台的竞争力。

**一是制定实施以差别费率为核心的独家合作政策。**证据显示，当事人为与餐饮经营者签订独家合作协议，对非独家合作经营者设置了普遍高于独家合作经营者5—7%左右的佣金费率，同时还收取普遍高于独家合作经营者的保底佣金；并视情况对独家合作经营者额外提供新店流量加权、平台补贴、优先配送、扩大配送范围、降低起送价格等方面支持。由于餐饮经营者多为中小商户，为获得较为优惠的佣金费率、保障正常盈利水平、获取更好的交易条件，只能选择与当事人签订独家合作协议。

**二是通过对非独家合作经营者拖延上线等方式，迫使餐饮经营者签订独家合作协议。**当事人在平台系统中为独家合作经营者和非独家合作经营者设置不同的签约通道，针对非独家合作经营者申请上线当事人餐饮外卖平台设置不合理的签约排队时间，甚至不签独家合作协议就不予上线，迫使餐饮经营者签订独家合作协议。

当事人通过上述手段，与大量餐饮经营者签订了独家合作协议。证据表明，2018—2020年，与当事人签订独家合作协议的餐饮经营者覆盖全国31个省（自治区、直辖市），在当事人平台内全部经营者中占有较大比重，且比例逐年提高。

**（二）通过多种方式系统推进“二选一”行为实施。**当事人通过建立考评机制、开展攻坚“战役”、加强培训指导、强化代理商管理等方式系统推进“二选一”行为实施。

**一是将餐饮经营者签订、履行独家合作协议情况纳入员工考核指标。**2019年起，当事人将餐饮经营者签订、履行独家合作协议情况纳入一线业务人员考核，通过定期考核、重点时段考核、“红黑榜”制度以及各区域自主考核等方式，要求一线业务人员全面落实公司“二选一”经营策略，并将此作为统一运营和内部管理的重要抓手。

**二是在特定时段、特定区域强力推进“二选一”。**当事人为遏制其他竞争性平台发展，在特定时段或区域内集中开展攻坚“战役”，将推动餐饮经营者签订、履行独家合作协议作为重要手段，排挤竞争对手，巩固和扩大自身竞争优势。

**三是加强员工关于“二选一”的培训和指导。**为有效推行“二选一”策略，避免一线业务人员因“二选一”有关问题处理不当引发法律风险，当事人统一制定了与餐饮经营者开展独家合作的话术口径，对一线业务人员开展全面培训；不定时检查员工话术掌握程度，并针对问题进行培训；鼓励员工分享与餐饮经营者开展独家合作的有关经验，推进“二选一”行为实施。

**四是强化对代理商、合作商的管控。**为督促代理商、合作商落实“二选一”策略，当事人在《外卖代理商行为规范》等内部文件中明确要求代理商、合作商与头部优质商家签订独家协议，并通过配套考核措施，确保“二选一”相关策略在代理商、合作商层面同步推进。

**（三）采取多种措施有效保障“二选一”要求实施。**

**一是开发大数据系统，对平台内经营者上线竞争性平台进行自动监测和处罚。**2018年起，为系统、高效实施“二选一”行为，当事人开发了大数据监测和分析系统，具体功能包括：自动监测平台内经营者上线其他竞争性平台情况；对上线其他竞争性平台的平台内经营者自动实施搜索降权或取消优惠活动等处罚；对一线业务人员督促平台内经营者执行“二选一”要求及处罚效果等情况进行全流程管理；对一线业务人员所负责平台内经营者签订独家合作协议完成率和履约率进行实时监测、统计和分析等，并根据业务需求随时更新完善系统功能。

**二是综合采取多种惩罚性措施迫使平台内经营者停止与其他竞争性平台合作。**证据表明，当事人发现独家合作的平台内经营者上线其他竞争性平台后，通常由一线业务人员先行“劝说”，要求经营者“整改”，如经营者仍不下线其他竞争性平台，则通过大数据系统或由一线业务人员直接对经营者进行处罚，具体包括实施搜索降权、取消优惠活动、置休（暂停营业）、下线（关店）、调整配送范围、提高起送价格、下架菜品等，迫使经营者停止在其他竞争性平台经营。

**三是向独家合作经营者收取保证金。**当事人为约束平台内经营者严格履行独家合作协议，在签订独家协议时，通常要求平台内经营者缴纳数百到数千元不等的保证金，并规定“商家违反协议约定，美团有权扣除保证金”。2018—2020年，与当事人签订独家合作协议并缴纳保证金的平台内经营者累计163万家，保证金金额累计12.89亿元。

通过上述措施，当事人有效迫使平台内经营者执行“二选一”要求，不在其他竞争性平台开展经营活动，从而有效锁定了网络餐饮外卖平台服务市场的商家侧供给。

调查过程中，当事人提出相关行为具有以下理由：一是平台内经营者自愿与其独家合作；二是相关行为系应对市场竞争的正当商业行为。经研究，当事人的理由不能成立，当事人实施限定交易行为不具有正当理由。

**一是平台内经营者并非自愿与当事人独家合作。**当事人利用在网络餐饮外卖平台服务市场的支配地位，谈判过程中主动要求餐饮经营者与其独家合作，并针对非独家合作经营者收取高于独家合作经营者的费率和保底佣金，或在搜索展示、配送范围、起送价格等平台内经营者重大权益等方面设置障碍，多数餐饮经营者处于相对弱势地位，只能执行当事人要求。同时，大量平台内经营者被处罚，也证明平台内经营者并非自愿与当事人独家合作。

**二是当事人相关行为排除、限制了相关市场竞争。**网络餐饮外卖平台经营者应当通过技术和商业模式创新，以更优质的服务、更低的收费等吸引餐饮经营者和消费者。2018年以来，当事人凭借市场支配地位，以排除、限制竞争为目的，实施限定交易行为，维持、增强自身市场力量，获取不正当竞争优势，损害了公平竞争的市场秩序。调查过程中，当事人未能提供证据证明相关行为促进竞争、提升经济效率，相关行为不具有正当理由。

综上，当事人滥用市场支配地位，实施了《反垄断法》第十七条第一款第（四）项禁止的“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易”行为。

以上事实，有当事人提交的有关说明材料、与平台内经营者签订的协议、公司绩效考核方案、相关人员述职报告、公司竞争策略文件、公司业务培训材料，相关人员询问笔录、内部沟通记录、电子邮件，其他竞争性平台和行业协会提供材料，代理商、其他竞争性平台和平台内经营者询问笔录等证据证明。

六、当事人行为排除、限制了市场竞争

当事人滥用在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场的支配地位，限制平台内经营者与其他竞争性平台合作，形成锁定效应，减少自身竞争压力，不当巩固并强化自身市场力量，排除、限制了相关市场竞争，损害了平台内经营者和消费者利益，削弱了网络餐饮外卖平台经营者的创新动力和发展活力，阻碍了平台经济规范有序创新健康发展。

**（一）排除、限制了网络餐饮外卖平台服务市场竞争。**2018年以来，当事人与餐饮经营者大规模签订独家合作协议，限制平台内经营者与其他竞争性平台合作，削弱了其他竞争性平台与当事人进行公平竞争的能力，降低了相关市场竞争程度，提高了市场进入壁垒，破坏了公平、有序的市场竞争秩序。

**一是限制了相关市场经营者之间的公平竞争。**平台内经营者和消费者是网络餐饮外卖平台之间开展竞争的核心要素。当事人滥用市场支配地位，综合运用多种手段限制大量平台内经营者在其他竞争性平台经营，形成较强的锁定效应，使其他竞争性平台无法获得充分的商家供给，削弱了其他竞争性平台的竞争能力，降低了自身面临的竞争压力，限制了相关市场经营者之间的公平竞争。由于网络餐饮外卖平台具有跨边网络效应，当事人锁定平台内经营者，会进一步减少其他竞争性平台上的消费者数量，使平台内经营者和消费者数量减少形成循环反馈，削弱其他竞争性平台的竞争能力。证据显示，当事人实施“二选一”行为有效构建了竞争壁垒，推动自身市场份额不断增长，达到了不当削弱其他竞争性平台竞争能力的预期效果。

**二是提高市场进入壁垒，削弱潜在竞争约束。**平台经济具有网络效应和规模经济特征，网络餐饮外卖平台经营者需要积累一定规模的商家和消费者用户，才能有效进入市场。近年来，网络餐饮外卖平台服务市场主要竞争者陆续减少。当事人实施限定交易行为，在将平台内经营者锁定在自身平台的同时，增加了相关市场潜在进入者与平台内经营者达成合作协议的难度，使其难以充分获取进入市场开展竞争的必要资源，不当提高了市场进入壁垒，削弱了潜在进入者带来的竞争约束，降低了相关市场充分有效竞争水平。

**（二）损害了平台内经营者的正当利益。**当事人通过多种措施迫使平台内经营者“二选一”，并对与其他竞争性平台合作的平台内经营者进行处罚，不合理地限制了平台内经营者的经营自由，损害了公平竞争的市场环境和平台内经营者的正当利益。

**一是不合理限制平台内经营者的经营自由。**平台内经营者普遍希望多平台经营，以更广泛地接触消费者，获得更多交易机会。当事人在相关市场具有支配地位，平台内经营者对当事人高度依赖，同时为获得较为优惠的费率，多数餐饮经营者被迫接受当事人提出的独家合作要求，放弃在其他平台的经营机会。当事人采取多种手段要求平台内经营者与当事人独家合作，不合理干涉了平台内经营者的经营自由。

**二是损害了平台内经营者的公平竞争环境。**作为餐饮经营者开展竞争的网络经营场所，网络餐饮外卖平台应当为平台内经营者提供公平竞争的环境。当事人“二选一”行为限制了平台内经营者开展多平台经营，影响了平台内经营者有效参与市场竞争。当事人针对非独家合作经营者收取更高的佣金费率和保底佣金，并在平台“流量”、补贴、配送服务等方面进行不合理限制甚至处罚，使非独家合作经营者处于相对竞争劣势，损害了平台内经营者的公平竞争环境。

**三是不当减损平台内经营者的正当利益。**当事人“二选一”行为致使平台内经营者无法开展多平台经营，减损了平台内经营者通过其他平台可能实现的经营收入。同时，当事人为强制平台内经营者“二选一”而实施多种处罚措施，损害了平台内经营者的正当权益。

**（三）损害消费者利益。**当事人实施“二选一”行为，使平台内经营者无法充分有效触达消费者，限制了消费者的自由选择空间，损害了消费者利益。

**一是减少了消费者的选择范围。**由于消费偏好，餐饮经营者通常有相对稳定的消费者用户，在餐饮经营者可以自主上线不同平台的情况下，消费者在不同平台都有充足的餐饮经营者可选择。当事人实施“二选一”行为，将平台内经营者锁定在当事人平台，减少了消费者的选择范围。

**二是使消费者无法获得更优质的价格和服务。**在餐饮经营者可以自主上线不同网络餐饮外卖平台的情况下，消费者在各平台间可以便捷地进行比较，并通过平台以及平台内经营者间的竞争获得更优的价格和服务。当事人限制平台内经营者不得与其他竞争性平台合作，使消费者只能被动接受当事人平台的交易条件，无法获得平台以及平台内经营者间公平竞争条件下更优的价格和服务。

**三是降低了消费者长期福利水平。**当事人“二选一”行为排除、限制了市场竞争，降低了平台经营效率，妨碍了平台模式创新，阻碍了潜在竞争者进入市场，削弱了市场竞争的强度和水平，影响了网络餐饮外卖平台在充分竞争中不断优化和发展，降低了消费者长期福利水平。

**（四）阻碍平台经济创新发展。**当事人“二选一”行为降低了网络餐饮外卖平台服务市场运行效率，阻碍了平台经济创新发展。

**一是阻碍要素自由流动，妨碍资源优化配置。**平台内经营者可以根据不同平台的经营效率、服务价格、管理水平、服务能力等在不同平台间自由选择，合理分配资源。当事人实施“二选一”行为，阻碍平台内经营者在不同平台间进行自由选择，妨碍了市场资源要素自由流动，造成网络餐饮外卖平台服务市场的有效供给不足，不利于平台内经营者优化资源配置、提高运营效率。

**二是削弱平台企业创新动力，影响平台经济创新发展。**平台经济持续健康发展有赖于公平竞争和技术创新。平台应当通过不断提升服务质量争取更多用户，进而促进网络餐饮外卖平台服务行业的进步和发展。当事人在经营过程中滥用市场支配地位实施限定交易行为，不当维持和巩固自身竞争优势，削弱了网络餐饮外卖平台经营者通过技术和商业模式创新等获取竞争优势的动力，影响了其他竞争者和潜在竞争者的创新意愿，不利于网络餐饮外卖平台创新健康发展。

七、行政处罚依据和决定

经查，当事人自2018年以来，滥用其在中国境内网络餐饮外卖平台服务市场的支配地位，阻碍平台内经营者在其他竞争性平台开展经营，排除、限制了相关市场竞争，损害了平台内经营者的合法权益和消费者利益，妨碍了平台经济创新发展，且不具有正当理由，构成《反垄断法》第十七条第一款第（四）项禁止的“没有正当理由，限定交易相对人只能与其进行交易”滥用市场支配地位行为。

根据《反垄断法》第四十七条、第四十九条和《行政处罚法》第五条、第三十二条规定，综合考虑当事人违法行为的性质、程度和持续的时间，同时考虑当事人在调查开始前主动承认实施“二选一”行为并供述违法事实、在调查过程中主动提供执法机构尚未掌握的重要证据、停止“二选一”行为并全面自查整改、积极退还收取的独家合作保证金等因素，本机关对当事人作出如下处理决定：

**（一）责令停止违法行为。**

1. 不得限制平台内经营者与其他竞争性平台合作。

2. 全额退还违法收取的独家合作保证金1,289,598,329元（大写：拾贰亿捌仟玖佰伍拾玖万捌仟叁佰贰拾玖元）。

3. 自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，向本机关提交改正违法行为情况的报告。

4. 根据《行政处罚法》坚持处罚与教育相结合的原则，本机关结合本案调查过程中发现的问题，制作《行政指导书》，要求当事人全面整改，依法合规经营。

**（二）对当事人处以其2020年度中国境内销售额**114,747,995,546**元**3**%的罚款，计3,442,439,866元（大写：叁拾肆亿肆仟贰佰肆拾叁万玖仟捌佰陆拾陆元）。**

根据《行政处罚法》第六十六条规定，当事人应当自收到本行政处罚决定书之日起十五日内，根据本行政处罚决定书，携缴款码到15家中央财政非税收入收缴代理银行（工、农、中、建、交、中信、光大、招商、邮储、华夏、平安、兴业、民生、广发、浙商）任一银行网点、网上银行缴纳罚款。缴款码为：\*\*\*。

根据《行政处罚法》第七十二条规定，当事人逾期不履行行政处罚决定的，本机关可以采取以下措施：（一）到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款；（二）申请人民法院强制执行。

当事人如对上述行政处罚决定不服，可以自收到本行政处罚决定书之日起六十日内，向国家市场监督管理总局申请行政复议；或者自收到本行政处罚决定书之日起六个月内，依法向人民法院提起行政诉讼。行政复议或者行政诉讼期间，本行政处罚决定不停止执行。

 市场监管总局

 2021年10月8日

（此件公开发布）