

# 歐盟數位市場法的背景、規範重點與影響(上)

■演講人：謝國廉教授  
(高雄大學財經法律學系)

## 一、前言

提供通訊、新聞、輿論和娛樂服務的大型線上平臺，包括電腦的線上平臺、手機的線上平臺以及大型電腦軟體公司，經過約30年發展，已取得了強大的市場控制力與影響力，而無論是競爭對手或社會大眾，皆難以撼動大型線上平臺的市場力量。大型線上平臺之所以對歐盟內部市場(internal market)能產生重大的影響力，係由於他們扮演了重要通路(gateway)的角色；商業用戶(business users)必須利用此等通路，方能觸及他們的終端用戶(end users)，並在此平臺上提供多元化的服務，因此大型線上平臺已經取得了其他平臺難以挑戰的地位，且極有可能在可預見的未來，仍將持續保有此地位。

隨之而來的問題是，大型線上平臺為了達成利益極大化的目標，對於包括商業用戶在內的使用者群體，加諸了許多極具爭議性的限制，其目的不僅是將使用者與自己的線上平臺綁定，其亦試圖將各個商業用戶和他們客戶間的交易行為，與大型線上平臺提供的服務捆綁在一起，而此項綁定具有重大商業上和法律上的意義。其中主要的問題是，大型平臺有時會對商業客戶作出相當

不合理的限制，要求商業客戶僅能在大型平臺上與他們的客戶交易，而不得在平臺之外與客戶交易。此外，大型平臺採取了許多手段，蒐集使用者的個人資料和使用數位服務的資訊。即使在民眾並未使用大型平臺的服務時，他們使用其他網路服務的行為，亦會遭到大型平臺記錄，甚至加以利用，而大型平臺在蒐集和利用此等資訊之前，並未徵得民眾的同意。

歐盟立法者於2022年9月通過了「數位產業之可競爭市場與公平市場條例」(Regulation on contestable and fair markets in the digital sector)<sup>1</sup>，所規範者，即為上述可能損害數位服務使用者權益的行為。此法經常被簡稱為數位市場法(the Digital Markets Act; 以下簡稱「DMA」)，於2022年11月1日施行。本次演講將聚焦於守門人(gatekeepers)的意義、認定標準與名單、DMA的立法目的與背景、規範重點、DMA的執行以及近期的發展。

## 二、守門人的意義、認定標準與名單

### (一)意義與認定標準

由於DMA的規範對象為「守門人」，因此有

<sup>1</sup> 「條例」("regulation")是歐盟法律的一種，在歐盟法的位階僅低於「條約」("treaty")。按歐盟運作條約(the Treaty on the Functioning of the European Union)第288條第2項，條例具有普遍的適用力(general application)。按此條款，所謂普遍的適用力，係指一條例中的所有條款皆具有法律上的拘束力(binding in its entirety)，且條例直接適用於所有會員國(directly applicable in all Member States)。此處所謂的直接適用於所有會員國，係指會員國的政府機關，並無決定是否讓一條例生效或以何種方式生效的權力。按歐盟運作條約(the Treaty on the Functioning of the European Union)第288條第3項，「指令」("directive")亦為歐盟法律的一種。指令雖有法律上的拘束力，但會員國的政府機關，有權選擇讓條例生效的方式。此項差異造成的實際影響為：條例直接適用於所有會員國，無須再經過27個會員國的國會將條例中的規定轉換為國內法，但指令則有所不同，其需要經過國會轉換的程序。

必要優先說明此一重要詞彙的意涵。「守門人」一詞在中文中，指的是負責看守門戶的人，具有正面意義。DMA中的守門人，指的是具有強大經濟力(**considerable economic power**)的數位平臺。此法使用守門人一詞，並非為了肯定守門人負擔看守任務的辛勞而給予正面評價，而是強調守門人在特定的核心平臺服務(**core platform services**)市場中，具有強大的市場力量，因此必須承擔關鍵的看守義務。從另一個角度觀之，由於僅有執委會認定的守門人，方須負擔DMA所列舉的義務，因此守門人的認定標準便相當重要。有必要優先說明的是，一家公司可能提供多項數位平臺服務，因此同一家公司可能被執委會認定在多項核心平臺服務中具有守門人的地位。

守門人的認定標準包括3項要件：

1. 擁有能影響歐盟內部市場的公司規模(**a size that impacts the internal market**)：

按DMA，判斷是否擁有能影響歐盟內部市場的公司規模<sup>2</sup>，其方式不只一種。舉例來說，若一家公司於前三個財政年度(**financial years**)在歐洲經濟區(**the European Economic Area**)的年營業額，皆達到75億歐元，即推定該公司擁有能影響歐盟內部市場的公司規模。

2. 控制商業用戶與終端消費者之間的重要通路(**the control of an important gateway for business users towards final consumers**)：

此要件包括以下2項量化指標：(1)一公司所提供的核心平臺服務，每月在歐盟

有超過四千五百萬活躍的終端用戶；(2)在上一個財政年度，一公司所提供的核心平臺服務，在歐盟有超過1萬個活躍的商業用戶。若一公司符合以上2項指標，即推定該公司控制了商業用戶與終端消費者之間的重要通路。

3. 擁有穩固且持久的地位(**an entrenched and durable position**)：

若一公司於前三個財政年度皆符合第2項要件，即推定該公司擁有穩固且持久的地位。

按DMA，符合上述3項要件而被執委會推定為守門人的公司，得對執委會的決定加以爭執，但須舉反證方能推翻關於守門人的推定(**rebut the presumption**)。提出反證的公司須證明，基於例外的事由，該公司雖符合以上3項要件，但執委會不應將其認定為守門人。

## (二)10類核心平臺服務

DMA所列舉的核心平臺服務，計有線上中介服務(**online intermediation services**)、線上搜索引擎(**online search engines**)、線上社交網路服務(**online social networking services**)、影音分享平臺服務(**video-sharing platform services**)、無號碼的人際溝通服務(**number independent interpersonal communication services**)、作業系統(**operating systems**)、網路瀏覽(**web browsers**)、虛擬助理(**virtual assistants**)、雲端運算服務(**cloud computing services**)，以及線上廣告服務(**online advertising services**)共10類服務。

<sup>2</sup> 在此，有必要就歐盟「內部市場」一詞補充說明。歐盟及其前身在不同時期的條約(**treaty**)和其他法規及文件，除了使用歐盟「內部市場」一詞外，亦使用「共同市場」(**common market**)和「單一市場」(**single market**)等詞彙。值得特別說明的是，除非是討論其中某個詞彙在特定時期、特定法規或文件的涵義，否則這3個詞彙的意涵，在一般情況下並無明確的界線，在口語上更是經常被當作同義詞使用，意指歐盟內部跨會員國而存在的市場。此跨越國界的市場，已去除了包括關稅在內的各項進口或出口限制(**import or export restrictions**)。換句話說，無論使「內部市場」、「共同市場」或「單一市場」，皆強調歐盟會員國之間商業交易，已不存在「貿易壁壘」(**trade barriers**)。

### (三)名單

執委會認定的守門人有Alphabet Inc.、Amazon.com Inc.、Apple Inc.、ByteDance Ltd.、Meta Platforms, Inc.和Microsoft Corporation等7家公司，分別在8類核心平臺服務中取得24個守門人地位。

DMA施行後，已有數家公司不服執委會關於推定守門人的決定，故而申請推翻相關推定。針對其中4件申請案，執委會已啟動市場調查(market investigation)，以期進一步分析申請人爭執的理由。

## 三、立法目的與背景

在討論DMA的立法背景之前，有必要先說明一下DMA的2項主要立法目的。第一，訂定DMA係為了防止守門人將不公平的條件加諸於商業組織及終端用戶。第二，訂定DMA的另一項目的，係為了確保重要數位服務的開放性(openness)。

DMA前言(preamble)的第1、3、4和5點，詳細說明了DMA的立法背景。數位服務，特別是線上平臺(online platforms)提供的服務在歐盟市場的重要性不斷提高，但此等平臺所擁有的強大市場力量，卻不免令人憂心。在歐盟提供核心平臺服務的業者，乃是為數不多的大型事業(large undertakings)。此等數位服務提供者所提供的1項關鍵服務，係將大量的商業用戶與大量的終端用戶相連結。若無此等平臺提供連結服務，許多企業將無法接觸到一般的網路使用者，遑論與之進行任何的電子商務活動。

從另一個角度觀之，大型線上平臺擁有諸多優勢，例如平臺可取得大量關於各類商業活動的資訊，而靈活使用此等商業資訊，將使上述的優勢產生加乘的效果。部分大型平臺控制了數位經濟中的「整體平臺生態系統」(whole platform

ecosystems)，因此從產業的結構觀之，即使現有的或新的市場參與者的創新程度極高，或營運效能極佳，這些市場參與者仍然難以撼動大型線上平臺的地位。

由於核心平臺服務市場的進入障礙和退出門檻過高，使得現有的或新的市場參與者難以參與競爭，故此市場的「可競爭性」(contestability)便會大幅度地降低。值得特別一提的是，歐洲議會(the European Parliament)於通過DMA時，曾將此法規範方式的轉變，形容為「由事後反托拉斯干預到事前管制之轉變」(“a shift from ex-post anti-trust intervention to ex ante regulation”)，且此套事前管制的條款，將對歐盟規範數位平臺的方式，帶來根本性的改變。然而，執委會的相關說明，並未特別強調事前管制和事後管制之間的差異性，反而較為著重二者在執法上的互補性(complementary)。

執委會指出，有些行為由於系統性的本質以及競爭法事後、個案式規範的特性，使得現行的競爭法，無法以最有效的方式處理相關行為。DMA施行後，對於此等具有惡性的(harmful)不公平商業手段(unfair practices)所帶來的結構性影響，DMA得以事前管制的方式，將惡性的結構性影響降到最低(minimise)，同時不會限制歐盟執行現行競爭法的事後干預力。

淺見以為，DMA的確具有事前管制的特性，但分析執委會的相關說明可知，DMA的立法並不意味著，DMA的事前管制將取代現行具有事後管制特性的競爭法。二者在功能上的互補性，應當更加重要。換句話說，與其在大型線上平臺廣泛地損害消費者權益後，再由執委會疲於奔命地援引競爭法調查、處罰平臺，甚至與平臺在歐盟法院的訴訟中交鋒，不如由DMA發揮與現行競爭法互補的功能。總體而言，歐盟未來針對核心平臺

服務市場的濫用獨占地位行為，一方面會以DMA列舉出守門人不得為的行為，另一方面在可能的惡害產生之前，執委會將其鎖定的守門人及其特定商業手段，以公開、透明的方式告知大眾。至於大型線上平臺倘若有DMA規範外的濫用獨占地

位行為，則現行的競爭法仍有適用的餘地。

（本文係講座民國113年5月7日於公平會發表之演講內容，經公平會綜合規劃處楊琇雲摘要整理並經講座審訂）

