

歐盟針對超大型數位平臺的規範與實踐*

洪德欽**

<摘要>

平臺服務與數位經濟在歐盟扮演一項日漸重要之角色。尤其，超大型線上中介平臺及搜尋引擎公司具備重要守門人特性，扮演管理者角色，對於消費者中介服務近用權、選擇權、隱私權及公平交易等，皆會帶來重大影響，並有導致市場壟斷之潛在風險。法律規範與競爭政策因此在數位服務扮演一項重要角色，以強化消費者保護、企業公平競爭、內部市場的正常運作、數位產業的創新與發展，並建立一個健全及可信任的數位經濟。

歐盟於 2022 年 10 月 4 日通過數位服務法 (Digital Services Act, DSA)，另於 2022 年 7 月 18 日通過數位市場法 (Digital Markets Act, DMA)。這 2 項法律針對提供核心平臺服務的超大型數位平臺，規定了一個非常完整的法律架構，採取事前監管模式，創新了競爭政策，以建立一個更加開放及安全

* 本文匿名審查老師惠賜諸多寶貴建議；本文由牛羿筑及蔡旻芳2位助理協助資料蒐集及文書處理；作者同時感謝日本東京大學法律學院山本隆司院長與白石忠志教授的邀請，針對本文主題於2025年3月22日至4月30日期間，在東京大學進行客座訪問研究，本次訪問研究並得到國科會之經費支持，謹此一併敬謝。本文乃依據於2021年12月9日在第28屆「競爭政策與公平交易學術研討會」由洪德欽、劉華美及蔡孟祐三人共同宣讀的「歐盟與德國數位政策與競爭法—兼論對臺灣的啟示」會議論文初稿，就本人創作及負責部分進行調整與增補，題目與內容皆已大幅修改及更新。

** 中央研究院歐美研究所研究員，國立臺灣大學法律學院與國立政治大學法學院及國貿研究所兼任教授，國際法學會消費者國際保護委員會委員。國立政治大學法律系法學士，英國倫敦政經學院法學碩士，倫敦大學學院法學博士。

E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

• 投稿日：05/31/2023；接受刊登日：03/27/2024。

• 責任校對：江昱麟、陳怡君、龔與正。

• DOI:10.6199/NTULJ.202506_54(2).0001

的數位市場。本文針對歐盟超大型數位平臺及守門人在數位服務法及數位市場法的規定，以及競爭政策在超大型數位平臺公司的實踐，從事研析，同時論證其意涵、特徵與啟示。

關鍵詞：核心平臺服務、數位市場法、數位服務法、歐盟、事前監管、公平競爭、守門人、互操作、超大型數位平臺、超大型線上搜尋引擎

•目次•

壹、前言

貳、歐盟超大型數位平臺立法背景

- 一、數位服務立法背景
- 二、數位平臺立法架構
- 三、超大型數位平臺的法理

參、數位平臺法規

- 一、電子商務指令
- 二、數位服務法
- 三、數位市場法

肆、歐盟競爭政策在數位平臺之實踐

- 一、歐盟競爭政策
- 二、公平競爭個案分析
- 三、數位法與競爭法之關係

伍、意涵、影響與啟示

- 一、歐盟數位服務規範的意涵
- 二、歐盟超大型數位平臺規範的影響
- 三、對我國的啟示

陸、結論

壹、前言

數位服務（digital services）乃資訊社會服務（information society services），依據歐盟 2015/1535 指令第 1 條第 1 項第 b 款規定的定義為「通常為透過電子方式，依接受服務者之個別要求提供的遠距離有償服務」。另外，平臺（platform）依據 2021/514 指令附件 5 的定義是：「任何軟體，包括網站或其一部分及應用程式或行動應用程式，可供用戶存取並允許賣家與其他用戶連接，以便直接或間接向此類用戶進行相關活動，包括收取與支付對價的任何安排」¹。

數位產業主要包括 3 大類：（1）資訊及通訊技術（information and communications technology, ICT）部門及基礎設施；（2）電子商務及數位貿易；（3）數位內容及媒體等，但不包括交易的實體商品²。由於數位創新、大數據對數據的蒐集、傳輸、儲存、加工及使用、線上平臺興起，以及線上使用者大量增加等因素，而使數位服務與數位平臺的重要性日益增加。數位服務涵蓋範圍廣泛，從網路商店和線上遊戲，到提供數位服務所需的網路基礎核心設施，皆可歸為廣義的數位服務範圍。網路中介與數位服務包括網路存取服務、網域名稱註冊、雲端服務、線上平臺，例如線上市場、社群媒體、內容分享平臺、應用程式商店、線上旅遊和住房平臺等。

數位服務，尤其線上平臺，提供新的商機及促進跨境貿易與交易，在歐盟經濟與內部市場發揮越來越重要的作用。於 2019 年，數位經濟已占全球 GDP 4.5% 以上，並呈成長趨勢。在歐盟，2009 年至 2024 年，使用線上平臺

¹ Directive (EU) 2015/1535, art. 1(b), of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services (codification), 2015 O.J. (L 241) 1. Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation, 2021 O.J. (L 104) 1 (March 25, 2021).

² Rachel F. Fefer, CONG. RSCH. SERV., R46198, INTERNET REGIMES AND WTO E-COMMERCE NEGOTIATIONS 2 (2020).

購買貨品的比例，從 54% 成長至 77%，線上購物與數位平臺等服務，已成為人們生活的重要內涵³。數位服務在 2020 年 COVID-19 之後，更加凸顯其在各國經濟活動及社會中的作用，以維持經濟活動及社會運作，不致於因封城或隔離而產生斷鏈或完全隔離。電子商務與數位服務的成長，因此有助數位科技創新與各國經濟成長，將深刻影響歐盟乃至全球商業模式及經濟活動⁴。

線上平臺服務得以運用人工智慧（artificial intelligence, AI）及大數據，提供排名推薦或個人化服務，形成一種新型商業形式。線上平臺服務具有技術創新及資本密集等特性，導致服務提供者大者恆大與強者愈強之趨勢，少數超大型數位平臺（very large online platforms, VLOP）及超大型線上搜尋引擎（very large online search engines, VLOSE）公司容易形成市場壟斷，缺乏競爭狀態或環境，將不利公平交易或公平競爭。另外，數位服務及線上平臺具有跨產業、跨部門、跨國界等連結特性，如被濫用，也會升高市場系統性風險或導致市場失靈，形成一項數位安全，甚至數位主權議題⁵。

數位服務的特點是超大型數位公司規模大且收益高，在市場往往取得優勢地位，且資料及數據涉及個資保護，使其重要性日益提高。新創企業將較難與目前大型數位企業競爭，歐盟法律的一項重點便是解決此種數位服務市場進入（market access）障礙所形成的不公平競爭。歐盟《電子商務指令》

³ EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR JUSTICE AND CONSUMERS & FRANCISCO LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA ET AL., BEHAVIOURAL STUDY ON UNFAIR COMMERCIAL PRACTICES IN THE DIGITAL ENVIRONMENT: DARK PATTERNS AND MANIPULATIVE PERSONALISATION: FINAL REPORT. (2022); Eurostat, *Online shopping in the EU keeps growing* (Feb. 20, 2025), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250220-3>.

⁴ Andrea K. Bjorklund & Gabrielle Marceau, *New (Paradigms In) International Economic Law*, 26 J. INT'L ECON. L. 3-4 (2023); UNCTAD, COVID-19 AND E-COMMERCE: A GLOBAL REVIEW 13 (2021).

⁵ MARCIN SZCZEPAŃSKI, IS DATA THE NEW OIL? COMPETITION ISSUES IN THE DIGITAL ECONOMY PE 646.117, at 5 (Jan. 2020), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646117/EPRS_BRI\(2020\)646117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646117/EPRS_BRI(2020)646117_EN.pdf).

⁶針對電子商務或數位服務在歐盟的運作方式也有相關規定。歐盟於 2020 年之前，針對數位服務的規範仍以競爭政策為基礎，但是針對超大型數位服務公司之規範已有所不足，而需就數位服務內容及管制模式進行必要調整。歐盟執委會發布的《數位時代競爭政策》報告⁷指出，歐盟應將特定性質的超大型線上數位平臺列入管制，避免特定新興數位服務行為阻礙市場進入或違反公平競爭⁸。

超大型數位公司控制大量數據，串聯這些數據並提供相關服務，具有非常強的「網路效應」（network effects），將提高商業使用者及終端使用者的依賴程度，形成「鎖定效應」（lock-in effects），對消費者相當不利，包括議價能力、限制條款或減少選擇機會等，形成不公平商業行為。超大型數位平臺也成為許多商業及廣告活動的主要提供者，除了掌握市場優勢之外，更能影響依賴這些平臺的客戶。這類超大型數位平臺基於技術專業門檻及市場優勢地位，更能設定經營服務及客戶使用條款，成為商業規則或契約條款制定者，具備重要「守門人」（gatekeeper）特徵及角色。超大型數位平臺如果透過市場力量，採用「自我偏好」（self-preferencing）經營模式，優待自家產品，也不利使用者選擇及同業公平競爭。

超大型數位平臺的服務及行為，或許尚未違反歐盟競爭法規，但是，其不公平商業行為、廣告或線上虛假訊息及非法內容等，如果沒有適當規範，長期操作且營業額及使用者皆非常大，將對創新、消費者權益及數據隱私權等保護，產生潛在的負面影響，甚至對數位或線上中介市場形成系統性風險。某些歐盟會員國針對上述問題已有陸續立法規範，如果欠缺歐盟層級法律，也將使數位監理碎裂化，並使超大型數位公司在不同會員國間從事「監理套利」（regulatory arbitrage）或法律規避，不利內部市場正常運作。據此，歐

⁶ Directive 2000/31/EC, of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce), 2000 O.J. (L 178) 1.

⁷ JACQUES CRÉMER, YVES-ALEXANDRE DE MONTJOYE & HEIKE SCHWEITZER, COMPETITION POLICY FOR THE DIGITAL ERA: FINAL REPORT (Apr. 2019).

⁸ *Id.* at 3.

盟乃訂定「數位市場法」(Digital Markets Act, DMA)⁹及「數位服務法」(Digital Services Act, DSA)¹⁰，作為市場秩序、公平交易與公平競爭的事前規範機制，並對歐盟競爭法律事後規範的補充。DMA、DSA 與競爭法規因此是相輔相成，相互支持，以強化對數位服務及超大型數位平臺的規範，並回應數位科技快速發展以及市場變遷需求¹¹。

歐盟競爭政策鼓勵企業以最優惠的條件向消費者提供產品和服務，同時維持同業間公平競爭，以提高市場效率與產業創新。為了維持市場的良好運作，歐盟執委會藉由競爭政策規範企業的反競爭行為，乃屬事後管制手段¹²。歐盟於 2019 年 7 月通過《推動線上中介服務企業使用者的公平和透明性相關規則》¹³，以保護消費者，並提高公平性和透明性。然而，DSA 和 DMA 生效前，以競爭政策和法規處理之個案皆屬事後管制及裁罰案件，缺少從源頭管制的事前監管制度，且很難為市場失靈提供系統性補救措施，即使可針對具體情況採行管制措施，效率也不佳¹⁴。因此，有鑑於競爭政策在執行方面之不足，歐盟於 2020 年提出 DSA 草案¹⁵，針對數位服務的一些重要領域，

⁹ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of Sept. 14, 2022, On contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), 2022 O.J. (L 265) 1, 3.

¹⁰ Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of Oct. 19 2022, On a Single Market for Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), 2022 O.J. (L 277) 1, 1.

¹¹ Miguel Del Moral Sánchez, *The Devil is in the Procedure: Private Enforcement in the DMA and the DSA*, 9 U. BOLOGNA L. REV. 7, 11-12 (2024); Vlatka Butorac Malnar & Ivana Kunda, *Designating Gatekeepers and Very Large Online Platforms under the EU Digital Acquis*, 13 EuCML 242, 242-43 (2024).

¹² European Commission, *What is competition policy - brief definitions*, EUR. COMM'N, https://competition-policy.ec.europa.eu/about/what-competition-policy/what-competition-policy-brief-definitions_en (last visited Mar. 7, 2025).

¹³ Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of June 20, 2019 on Promoting Fairness and Transparency for Business Users of Online Intermediation Services, 2019 O.J. (L 186) 57.

¹⁴ Oles Andriychuk, *EU Digital Competition Law: The Socio-legal Foundations*, 25 CYELS 81, 95 (2023).

¹⁵ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single*

例如網路中介服務進一步規範。法律因此在數位服務與數位經濟的建構，扮演一關鍵角色，以扶植數位產業及服務的發展，並有效規範企業間公平競爭，保護消費者權益。

歐盟訂定 DMA 以補充競爭政策在執行面之不足。DSA 與歐盟競爭政策同屬事後管制手段，但規範對象主要為線上中介平臺，而 DMA 則是在歐盟層級和會員國層級上補充現行競爭法規和政策執行規範，採用事前監管手段，且在 DMA 架構下，主管機關無須證明受監管企業在所屬領域的優勢地位，只要該企業符合 DMA 規定之守門人標準，便須遵守 DMA。換言之，DSA 和 DMA 兩者分別以事後管制和事前監管方式運用，可與競爭政策平行適用，相得益彰¹⁶。

我國行政院於 2021 年核定「六大核心戰略產業推動方案」，積極推動數位服務的建制，於 2022 年 8 月 27 日成立數位發展部。國家通訊傳播委員會（NCC）於 2022 年 6 月 29 日也曾提出「數位中介服務法」草案，另公平交易委員會於 2022 年 12 月 20 日也公布《數位經濟競爭政策白皮書》¹⁷，以規範數位服務衍生的潛在問題。本文旨在歐盟針對超大型數位平臺，尤其

Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC, at 1-2, COM (2020) 825 final (Dec. 15, 2020); European Commission, Digital Services Act: Questions and Answers (July 16, 2024), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/glossary-digital-services-act>

¹⁶ European Commission, *Questions and Answers: Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349 (Sep. 6, 2023); Laura Sainio, *The EU Digital Markets Act – What is Different Compared to the EU Competition Law Rules and What are the Anticipated Impacts on Companies and Consumers?*, HANNES SNELLMAN (Nov. 15, 2023), <https://www.hannessnellman.com/news-and-views/blog/the-eu-digital-markets-act-what-is-different-compared-to-the-eu-competition-law-rules-and-what-are-the-anticipated-impacts-on-companies-and-consumers/>; 郭戎晉，〈數位平臺競爭問題之治理模式比較與選擇課題（下）〉，《公平交易通訊》，117期，頁2。

¹⁷ 公平交易委員會（2023），《數位經濟競爭政策白皮書》，<https://www.ftc.gov.tw/upload/95fc5364-48a3-4f64-9821-2eeae4bbdaa5.pdf>（最後瀏覽日：03/07/2025）。

VLOP、VLOSE 及守門人相關之建制及其意涵、特徵與影響等議題，從事深度研析。歐盟針對超大型數位平臺的規範與實踐，亦得提供我國產官學界在立法政策及實務的比較參考，以完善我國數位服務建制，並增進全民福祉。

貳、歐盟超大型數位平臺立法背景

一、數位服務立法背景

歐盟執委會於 2010 年 5 月 19 日提出 1 項「歐洲數位議程」¹⁸，規劃 2010 年至 2020 年推動歐洲數位的目標、領域、項目與時程，並辨識相關問題、解決方案、國際面向以及如何有效執行與治理等。歐洲數位議程指出歐洲數位在 2010 年存有下列問題：（1）數位市場碎片化，欠缺歐盟層級單一數位市場；（2）欠缺會員國之間以及不同產業部門之間的協調整合，降低經濟效率及數位科技功能；（3）降低數位安全，容易導致數位犯罪或遭到駭客攻擊；（4）降低歐洲人民對數位服務及網路安全的信心，影響市場正常活動；（5）欠缺對網路及數位的大量投資；（6）研發及創新能量之不足；（7）缺少足夠數位教育及訓練，導致數位人才明顯不足；以及（8）無法充分利用數位科技及服務，解決部分經濟或社會問題，錯失許多機會¹⁹。

依據上述議程，歐盟執委會於 2014 年 7 月 2 日提出 1 項「邁向資訊驅動經濟時代」文件²⁰；於 2015 年提出 1 項歐洲單一數位市場（Digital Single Market）策略²¹，依據此 1 項策略，歐盟將進行電信規則、《視聽媒體服務

¹⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Digital Agenda for Europe*, COM (2010) 245 final (May 19, 2010).

¹⁹ *Id.* at 5-6.

²⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Towards a Thriving Data-Driven Economy*, COM (2014) 442 final (July 2, 2014).

²¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Digital*

指令》（2010/13 指令）、《電子隱私指令》（2002/58 指令）、《衛星與有線指令》（98/83 指令）、消費者保護合作規則（2006/2004 規則）、消費者跨境合約相關規則等法規之修改及調和，以及歐盟競爭規則在數位服務適用合宜性之檢討與改革等工作。

歐盟執委會主席范德賴恩（Ursula Gertrud von der Leyen）於 2019 年 12 月上任，提出歐盟未來施政 6 大重點工作，其中 1 項為「讓歐盟適應數位時代」。此項工作重點著重於人工智慧、5G 網路、區塊鏈、高效能運算、演算法、大數據、資料共享和使用、網路安全、數位教育等不同面向的願景。范德賴恩亦強調《數位服務法》（Digital Services Act, DSA）的法規建構，以強化歐盟在數位平臺、服務和產品方面的責任關係和安全規範，並完備單一數位市場的建制²²。

歐盟執委會於 2020 年提出 1 項「形塑歐洲數位未來」策略，追求 3 大目標：（1）科技必須為人所所用；（2）公平且具競爭力的經濟；以及（3）開放、民主且永續的社會。歐洲數位未來因此涉及產業、經濟、科技創新、民主社會、執行、消費者保護以及國際合作等面向及利益關係，尤其必須取得歐洲人民的「信任」²³。在數位服務的發展與規範方面，主要行動包括：（1）設計 1 項歐洲資料策略（A European Data Strategy）；（2）歐盟競爭法規之合適性；（3）訂定數位服務法；（4）新的數位法案建構；（5）數位融資及投資基金；以及泛歐電子支付服務及市場之建構；（6）數位稅；以及（7）消費者保護及議程等²⁴。

Single Market Strategy for Europe, COM (2015) 192 final (May 6, 2015).

²² Ursula von der Leyen, *A Union that strives for more : my agenda for Europe : Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024* 13-14 (2019), https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf.

²³ European Commission, *Shaping Europe's Digital Future* 3-4 (Feb. 19, 2020), https://commission.europa.eu/document/download/84c05739-547a-4b86-9564-76e834dc7a49_en?filename=communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en.pdf.

²⁴ *Id.* 歐盟數位發展策略及法律建構，另見洪德欽、劉華美、蔡孟佑（2022），〈歐

數位策略、標準設定、規範架構、數位課稅及國際規則倡議等，乃是歐盟數位服務法制化，並規範數位市場秩序之要件，並形塑 1 個具有創新與競爭力的數位經營環境，以落實歐盟價值與基本權利之保障、增進歐盟人民福祉、提高歐洲企業競爭力，促進內部市場正常功能之發揮。競爭法規的修改以及數位法律的創新，以回應數位科技的快速發展與市場管制需求，必須與時俱進，法律建置與創新因此成為數位服務與數位經濟基礎建制的 1 項核心要件，在各國甚至形成「規範競爭」（regulatory competition），也是歐盟及各國經濟競爭力的 1 項重要要素及驅動力量，以扶植歐洲數位產業及服務的發展與創新，對抗外國超大型數位平臺的競爭；並在單一數位市場建立 1 個公平競爭環境，造福企業、消費者、勞工及歐盟公民等所有法律關係人²⁵。

二、數位平臺立法架構

為了確保歐盟法律能有效回應快速變遷的數位科技發展及服務創新，並因應新型數位服務和數位經濟帶來的風險和挑戰，歐盟執委會提出 DSA 和 DMA 兩項適用於全歐盟的新法案，為歐盟建立更加安全且開放的數位空間，以提升歐洲經濟競爭力，並在科技及服務創新過程，透過法律規範及政策實踐，仍可保有歐盟價值，並提高歐盟產業的競爭力，此乃其立法宗旨及規範核心理念²⁶。歐盟於 2022 年 10 月 4 日通過 DSA，另於 2022 年 7 月 18 日通過 DMA。這 2 項法律針對超大型數位平臺，規定了 1 個較為完整的法律架構，以創造 1 個更加開放及安全的數位市場。

盟和德國數位政策與競爭法：兼論對臺灣的啟示》，《第28屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，頁32-37，公平交易委員會。

²⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps*, at 1, COM (2013) 685 final (Oct. 2, 2013).

²⁶ European Commission, *The Digital Services Act Package*, EUR. COMM'N (Feb. 12, 2025), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

DSA 的主要目標為確保內部市場正常運作，建立與跨境服務，特別是中介服務相關的規範；DMA 乃為確保「超大型數位平臺」能在歐盟境內公平交易，並為企業使用者和終端使用者提供公平的服務和選擇機會。因此，兩者的法律依據皆為《歐盟運作條約》（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第 114 條，規定建立及確保內部市場運作的措施，賦與歐盟依據普通立法程序（ordinary legislative procedure）訂定規則或指令，以提供消費者高標準保護²⁷。

《歐盟條約》（Treaty on European Union, TEU）第 3 條規定，歐盟目的在於促進歐洲人民的和平、價值及福祉。TEU 第 3 條規定歐盟針對競爭規則具有專屬職權（exclusive competence），可以依據 TEU 第 2 條訂頒具有拘束力的相關法規，以確保公平競爭以及內部市場功能的正常發揮。TEU 第 101 條至第 106 條並對企業競爭，詳加規定。TEU 第 4 條規定，在內部市場、經濟調和、消費者保護、泛歐網路（trans-European networks）等領域，歐盟與會員國共同擁有共享職權（shared competence）。另外，在科學研究及技術發展、太空等領域，歐盟也具有界定、推動行動及執行計畫等職權。TEU 第 6 條規定歐盟在產業、教育訓育等領域具有職權採取行動，以支援、補充或調和會員國法規及政策，達到更高效率及效益。依據 TEU 第 5 條歐盟得依據法定職權原則（the principle of conferral）、輔助及比例（subsidiarity and proportionality）原則等，採取立法行動，訂頒法規，作為政策及行動的依據。上述 TEU 及 TFEU 條款，皆是歐盟數位服務、產業政策及競爭政策的憲法性法源，也是相關法規立法宗旨及法律理由的依據²⁸。

²⁷ European Commission, *Proposal for a Regulation on a Single Market For Digital Services*, *supra* note 15, at 5-7.

²⁸ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, June 7, 2016, 2016 O.J. (C 202) 1. 評論另見洪德欽（2014），〈歐洲聯盟法的法源〉，《華岡法粹》，57期，頁6-7。

三、超大型數位平臺的法理

（一）超大型數位平臺相關問題

數位平臺使用者一般傾向選擇具有知名品牌的超大型數位服務公司。這些超大型數位公司因此可以累積大量使用者資訊及數據，並可進一步運用這些數據和資料進行研究，透過數位操作系統、應用程式、線上服務、中介角色及使用條款等，在數位環境中形成強大「網路效應」，在提供服務時享有一定優勢²⁹。數位服務環境在缺乏相應有效的規範下，超大型數位平臺公司將扮演數位守門人角色，決定數位服務的內涵、條件、消費者選擇、市場進入及企業競爭等。這些特徵可能導致超大型數位平臺或守門人力量的集中，取得支配或壟斷地位，得以控制線上服務及產品的訪問、收取更高費用、操作排名及控制商譽等。另外，超大型數位平臺也可能進行不正當搭售、過度收集最終使用者資料、限制或拒絕資料合理移轉或訪問、限制個人資料之使用、限制或拒絕資料／數據互通性。凡此，對個資保護、使用者權益及公平競爭等皆有很大限制，不利於數位服務的創新與健全發展、消費者的保護、數位產業及服務的創新，以及新創數位公司的市場進入。

數位服務具有跨領域性，已逐漸運用於各種不同產業及經濟活動。數位服務守門人具有技術創新及資本密集等特徵，如果將其在數位服務的主導地位，擴展到其他連結市場，將進一步擴大其經營規模，強化其市場力量，形成「槓桿作用」（leveraging）。這些數位服務守門人過度操作槓桿或擴張風險業務，如果經營不善，對市場也有可能導致「系統性風險」³⁰。數位守門人擁有大量使用者相關數據，形成一種潛在政經及社會影響。尤其，隨著大型數位平臺興起，這些大型數位企業常會有限制其他企業存取資料來源的情

²⁹ 顏雅倫（2024），〈金融科技之競爭法課題：以數位金融平臺與限制競爭為中心〉，《臺大法學論叢》，53卷1期，頁219-220。

³⁰ TAMBIA MAIDIEGA, REGULATING DIGITAL GATEKEEPERS: BACKGROUND ON THE FUTURE DIGITAL MARKETS ACT PE 659.397, at 2-4 (Dec. 2020), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659397/EPRS_BRI\(2020\)659397_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659397/EPRS_BRI(2020)659397_EN.pdf).

況，僅有合法經營該資料節點的企業才能存取其中資料，形成「資料圍欄」（data fencing），不利於市場競爭³¹。在美國法中，便因此出現「關鍵設施原則」（essential facility doctrine），即為了避免擁有特定設施而具有市場優勢地位的大型企業拒絕讓其他競爭對手使用該關鍵設施，導致競爭對手無法生產或增加成本，不利於市場競爭，甚至最終被迫撤出市場之情況，因此要求該大型企業須在一定條件下開放該設施供對手使用以維護市場競爭。而在歐盟，同樣也出現「資料圍欄」情況，但由於原有的競爭規範僅能事後裁罰，因此歐盟新訂 DMA，針對數位守門人進行事前監管，希望透過 DMA 事前監管和競爭法規事後裁罰 2 種方式，雙管齊下，確保市場公平競爭³²。

除了與公平競爭之外，超大型數位平臺也可能透過中介平臺定向廣告（targeting advertising）、假訊息、政治宣傳等活動運作，影響或操作公共輿論或民主選舉的投票行為，形成重大「公共利益」或「公共安全」問題。歐盟基於上述超大型數位平臺及數位環境的發展，乃提出一套新的規範架構，以解決超大型數位平臺帶來的這些新問題，建立 1 個值得信任的數位服務環境，並確保內部市場之正常運作³³。

（二）歐盟競爭政策的侷限性

歐盟競爭政策，主要法源是 TFEU 第 101 條規定公司之間反競爭協議或聯合行為。另外，第 102 條規定濫用優勢地位，支配或壟斷市場行為。歐

³¹ JAMES E.J. BOTTOMLEY, *Implementing Clusters for High Availability*, in PROCEEDINGS OF THE FREENIX TRACK: 2004 USENIX ANNUAL TECHNICAL CONFERENCE, 8 (Jun. 27, 2004).

³² Nikolas Guggenberger, *The Essential Facilities Doctrine in the Digital Economy: Dispelling Persistent Myths*, 23 YALE J.L. & TECH. 301, 303-05 (2021); Heike Schweitzer & Axel Metzger, *Data Access under the Draft Data Act, Competition Law and the DMA: Opening the Data Treasures for Competition and Innovation?*, 72 GRUR INT' L 337, 338 (2023).

³³ Patrizio Bianchi & Sandrine Labory, *Industrial Strategy in a Transforming Capitalism*, 46 CAMB. J. ECON. 1481, 1489, 1494 (2022); UNCTAD, DIGITAL ECONOMY REPORT 2021 xvii (2021).

盟競爭政策乃針對違反競爭政策行為之處置，本質上是事後管制手段。依據 TFEU 第 101 條及第 102 條的調查程序，往往較為冗長，對於快速發展的數位服務，在解決超大型數位平臺濫用行為之前，可能對消費者或使用者，已造成不可逆轉的損害。另外，歐盟也無法針對超大型數位平臺的編輯程式、演算法透明性、資料訪問及互動性、客戶鎖定、自我偏好、目標廣告，以及網路效應等結構性問題，是否當然導致違反競爭規則，較難由歐盟目前競爭政策加以規範。除了競爭問題，超大型數位平臺及數位守門人亦涉及消費者權益、選擇、個資、廣告、稅賦、網路安全等問題，亦須一併加以管制及規範³⁴。

針對數位守門人擁有強大財務資源、創新能力、控制大規模使用者資料，形成企業與消費者在不同平臺之間互操作（interoperability）能力，產生「重大中介能力」（significant intermediation power, SIP），甚至控制整個數位環境生態系統等數位守門人結構特性，歐盟採取「事先規範模式」，將應受監理與管制的守門人，事先界定其標準及名單，哪些業務領域或活動行為必須受到禁止或管制，處罰規定、透明性、監理機構建置、協調合作及執行機制、使用者個資及資訊數據的使用及保護等明確規範，訂定新的數位服務及數位市場相關法律，以有效規範形成守門人的超大型數位中介平臺及搜尋引擎公司，並回應快速創新及變遷的數位環境³⁵。

歐盟 DSA、DMA 及競爭法分別從事前監管和事後管制 2 方面著手，補充原有競爭規範之不足。DSA 聚焦在線上中介平臺，旨在依據歐洲價值重新平衡使用者、平臺和政府主管機關之間的責任關係；而 DMA 則以守門人平臺為管制對象，目標為處理守門人在數位市場衍生的相關問題，確保市場

³⁴ Filomena Chirico, *Digital Markets Act: A Regulatory Perspective*, 12 J. EUR. COMPETITION L. & PRAC. 493, 494 (2021).

³⁵ OECD, ABUSE OF DOMINANCE IN DIGITAL MARKETS 58 (2020); PHILIP MARSDEN & RUPPRECHT PODSZUN, RESTORING BALANCE TO DIGITAL COMPETITION—SENSIBLE RULES, EFFECTIVE ENFORCEMENT (2020); Imelda Maher, *Regulatory design in the EU Digital Markets Act: no solo run for the European Commission*, 12 J. ANTITRUST ENFORCEMENT 273, 277-78 (2024).

的開放性和公平性，並避免系統性風險。DMA 及 DSA 反映出歐盟隨著數位經濟發展而進一步訂定符合市場規範的決心。據此，歐盟競爭法與實踐，在處理超大型數位平臺時，必須將 DMA 及 DSA 一併討論，才較為完整且具規範效力³⁶。

（三）守門人立法模式及標準

1. 立法模式

針對數位守門人的立法模式，大體上有 3 種，第 1 種模式是適用現行法規模式，亦即維持現狀規範架構，由歐盟《電子商務指令》、TFEU 第 101 條與第 102 條、競爭政策或相關法規加以規範。第 2 種模式是修改《電子商務指令》或相關法規，增訂數位守門人條款或專章。第 3 種模式是增訂新的法律，針對數位服務、數位市場，數位守門人及相關問題加以完整規範。歐盟鑑於超大型線上中介公司與搜尋引擎，以及數位守門人等特性及結構問題，已大大不同於傳統電子商務及服務貿易，認為必須有新的法律，才足以有效規範³⁷。

數位守門人法律如果以規則或指令形式出爐，也可以統一適用於歐盟內部市場，避免守門人利用 27 個會員國法規差異，從事監理套利或法律規避等行為，提高規範效力，明確法律關係。歐盟內部市場擁有大約 4.5 億歐洲公民，守門人乃以是否取得重大中介能力，對市場具有重大影響力，作為界定標準，其考慮因素包括：市場規模的使用者數目及市場比率；市場控制或壟斷，是否取得守門人持久地位，而影響對新的數位平臺公司的市場進入，以及對數位市場的影響；另外相關業務領域的連結，以及擴展到相鄰市場能力等指標，皆得作為界定守門人的定性及定量標準。

³⁶ Michelle Cini & Patryk Czulno, *Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change*, 44 J. EUR. INTEGR. 41, 41-57 (2022); European Commission, *supra* note 16.

³⁷ Anne C. Witt, *Platform Regulation in Europe – Per Se Rules to the Rescue?*, 18 J. COMPETITION L. & ECON. 670, 706, 708 (2022). 另見廖義男（2021），《公平交易法》，頁410，元照。

2. 守門人的定性及定量標準

定性和定量標準分別規定於 DMA 第 3 條第 1 項及第 2 項對守門人企業的定義中，例如第 1 項定性規定為對內部市場具有重大影響（significant impact），或在營業領域在市場取得持久性穩固地位（an entrenched and durable position），或近期內將享有該等地位者。第 2 項定量規定為過去 3 個財政年度中，歐盟境內營業額每年度達 75 億歐元以上；或上一個財政年度的平均市場資本達 750 億歐元以上；且在 3 個以上歐盟會員國提供相同的核心平臺服務；或在歐盟境內每月有 4,500 萬以上終端使用者，且每年有 10,000 家以上活躍商業使用者的核心平臺服務³⁸。

定性和定量的差異在於定性之目標是闡明平臺的重要性，定量則是制定明確的執行定義。依據 DMA 規定，若企業符合定量標準，則必須在達到定量門檻的 2 個月內通知執委會；但是企業如果自行評估並不符合守門人定性標準，則可提出反駁，執委會將會對其展開市場調查，或者若執委會認為特定企業可能符合定量標準，也可對其進行市場調查³⁹。事實上，若僅採用定性標準將過於模糊，使執委會得依據其偏好自行判定哪些企業為守門人；若僅採定量標準又可能過於僵化，因為部分企業雖可能未達定量標準，但也在該領域擁有重要地位，僅使用定量標準將無法監管該等企業。因此，歐盟採用定性定量並行標準，不僅能納入所有具有重要地位的企業，也能提供確切定義，讓執委會得以依據數位發展和市場變遷調整每年度指定之守門人企業，提高 DMA 的適用確定性，較有效監管守門人，確保內部市場正常運作⁴⁰。

DMA 定量規定讓歐盟能透過清楚明確的規定來界定何者應被視為需遵守 DMA 規定之守門人，而這些守門人負有義務，包括 DMA 規定的一系列

³⁸ DMA第3條第1項和第2項。

³⁹ Christophe Carugati, *The difficulty of designating gatekeepers under the EU Digital Markets Act*, BRUEGEL (Feb. 20, 2023), <https://www.bruegel.org/blog-post/difficulty-designating-gatekeepers-under-eu-digital-markets-act>；焦海濤（2022），〈平臺互聯互通義務及其實現〉，《探索與爭鳴》，3期，頁124-125。

⁴⁰ 焦海濤，前揭註39，頁124-125。

「允許」和「禁止」經營行為清單，透過這些事前監管項目要求守門人調適經營內容和方式。定性與定量兼具的綜合規範較單純定性規定更為明確，例如，若僅採用定性規範（DMA 第 3 條第 1 項第 a 款至第 c 款），規定守門人條件之一為需對內部市場有重大影響，此一不確定法律概念將導致在執行面不夠明確，但若加上定量規定（DMA 第 3 條第 2 項第 a 款至第 c 款，即「過去 3 個財政年度中，每年度歐盟境內營業額達 75 億歐元以上；或上一個財政年度的平均市場資本（或同等市值）至少達 750 億歐元；且至少在 3 個歐盟會員國境內提供相同的核心平臺服務」），便可清楚判定哪些平臺或服務符合守門人定義，提高法律適用上的確定性，不僅可提高主管機關的執法效率，也使受管轄的企業能有穩定明確的定義可遵循。此外，透過定性定量標準，DMA 可將受管對象限於數位市場中的最重要大型企業，讓市場中的其他數位公司或中介平臺有足夠空間成長，同時促使符合標準的守門人採取行動，減少相關業務，讓其他同業更有機會與其競爭。DMA 因此更明確規範市場秩序，有助於歐洲數位產業的創新與市場進入，並保障消費者權益⁴¹。

歐盟執委會根據 DMA 規定，於 2023 年指定 6 家超大型數位平臺為守門人，其中包括 5 家美國和 1 家中國企業，並展開相關市場調查。歐盟透過定性定量規定指定守門人，並要求這些守門人企業遵守相關規定，確保歐盟境內使用者能無障礙地停用或解除安裝裝置上的服務，同時，歐盟也希望藉此為其他歐洲較小平臺創造吸引使用者的新機會，讓使用者從美國和中國之守門人平臺轉為使用較小平臺，扶植歐盟平臺。歐盟也希望能透過 DMA 加快歐洲平臺之創新，並使守門人平臺不再獨大，讓境內使用者能以更具競爭力的價格購買相關服務⁴²。歐盟亦期待藉由強制要求守門人遵守一定義務，為新創企業創造更多發展空間，打造更公平的環境，扶植歐盟數位科技和數位經濟創新發展，避免歐洲數位平臺市場被美國和中國的守門人所壟斷，以建立 1 個具有競爭性及公平性的歐洲數位市場。

⁴¹ Andriychuk, *supra* note 14, at 17-19.

⁴² Sainio, *supra* note 16.

參、數位平臺法規

一、電子商務指令

歐盟於 2000 年通過《電子商務指令》⁴³，乃歐盟針對線上服務的一項主要法律，以資訊社會服務提供者為規範對象，可謂歐盟內部市場數位監管是先驅基礎。然而，電子商務在 2000 年之後，隨著人工智慧、大數據、雲端、網路科技等發展，市場發生很大變化，尤其大型線上平臺使資訊快速且大量流通、吸引廣告，並創造大量商業交易及跨境貿易，為平臺業者及廠商企業開闢新商機，並創造巨大利益。然而，大型平臺的興起也引發個資保護、傳播假訊息或銷售非法商品或服務、操縱公共輿論等疑慮。針對電子商務及線上平臺衍生的個資、使用者及消費者權益、資訊流動及大眾參與風險，《電子商務指令》在歐盟層級仍欠缺有效監理機制，而是由會員國負責監管。為了解決在歐盟內部市場的線上平臺監管問題及公平競爭，歐盟乃提出 DSA 及 DMA，以有效規範大型中介平臺，一方面為數位創新、企業成長及經濟競爭力建構更好發展環境；另一方面，則用以保護個資及使用者權利、保障歐洲中、小型平臺企業的市場進入及發展機會、同時確保大型平臺業者間的公平競爭、監管假訊息及非法交易、確保內部市場正常運作，使數位服務能增進歐盟公民福祉。

二、數位服務法

（一）立法背景及宗旨

《數位服務法》（DSA）由歐盟執委會於 2020 年 12 月 15 日提案，於 2022 年 10 月 4 日在理事會通過，2022 年 11 月 16 日生效，並於 2024 年 2

⁴³ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce), 2000 O.J. (L 178) 1.

月 17 日實施。DSA 在於強化歐盟在數位服務方面的法律規範，對歐洲消費者及歐盟公民服務，確保公平競爭及內部市場功能正常運作。DSA 必須解決數位服務及中介平臺衍生的相關問題，並確保法規具有一定彈性，以回應數位科技及服務的快速變化，使 DSA 本身具有創新性、韌性及便於執行⁴⁴。

DSA 主要目標為針對歐盟境內的創新跨境網路中介服務和平臺建立統一規定，包括針對守門人線上平臺的規範。歐盟超大型數位平臺對於經濟和社會帶來的特定影響，DSA 試圖建立穩定且持久的治理架構，以對中介服務提供商進行有效監理，並促進會員國和歐盟主管機關的監理合作，透過此法案確保歐盟內部市場功能正常運作以及支持數位服務創新發展。DSA 的主要目標為⁴⁵：

- (1) 為部分中介服務設定明確的盡職（due-diligence）調查義務，包括針對違法內容和可能挑戰平臺內容審核決策的潛在風險或相關問題，設立「通知和行動」（notice-and-action）程序，以保護網路消費者和其基本權利（DSA 第 44 條「標準」及第 45 條「行為準則」）。
- (2) 為線上平臺（尤其是社群媒體和線上市場平臺）建立有效的規範，以確保交易透明性，並強化問責機制（DSA 第 7 條「自願主動調查和法律合規」、第 15 條「中介服務供應商的透明度回報義務」、第 16 條「通知和行動機制」、第 24 條「線上平臺供應商的透明度回報義務」、第 33 條「超大型數位平臺和超大型線上搜尋引擎」、第 34 條「風險評估」及第 52 條「罰鍰」等）。
- (3) 強化單一市場的創新、成長和競爭力（DSA 第 1 條「主旨」）⁴⁶。

⁴⁴ 靖心慈（02/13/2020），〈歐洲適應數位時代的新發展方向〉，《中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心》，<https://web.wtcenter.org.tw/Page/15451/336133>（最後瀏覽日：03/07/2025）。

⁴⁵ European Commission, *supra* note 26.

⁴⁶ European Commission, *supra* note 15, at 1-4. DSA 第 1 條、第 7 條、第 15 條、第 16 條、第 24 條、第 33 條、第 34 條、第 37 條、第 42 條。

（二）主要規定

依據 DSA 第 33 條，超大型數位平臺乃達到 4,500 萬以上使用者或占 10% 以上歐盟人口，受到歐盟依據 DSA 第 47 條及第 61 條成立的「歐洲數位服務監理會」（European Board for Digital Services, EBDS）監管，其他平臺則由會員國負責監管。該監理會之執法權力將與執委會在競爭政策之權力相似，且具有獨立性地位⁴⁷。

上述中介平臺種類很多，包括網際網路服務供應商、雲端服務、訊息傳遞、市場或社交網路等服務。DSA 第 44 條及第 45 條規定線上中介平臺應負擔盡職調查義務，尤其線上平臺的社交網路、內容共享平臺、應用商務、線上遊戲、線上市場以及線上旅遊及住宿平臺等。超大型數位平臺，由於使用者多，對於交易安全、消費者保護，甚至在公共輿論等方面皆能發揮重大影響。所以，DSA 第 33 條及第 42 條規定超大型數位平臺應善盡調查義務，確保其服務不致於侵害隱私及個資權利，或被非法使用，同時必須處理假訊息及相關非法活動等。超大型以外其他小型平臺免除盡職調查義務，減輕其責任，以平衡 DSA 監管責任及成本⁴⁸。

DSA 主要將這些平臺服務分為 4 類，依據規模和提供之服務不同，所需負擔的盡職調查義務也有差異。第 1 類中介服務需負擔之義務包括透明度報告、服務條款規定應考量基本人權、與國家主管單位合作並遵守指示、應設有聯絡點且必要時也應有法人代表；第 2 類托管服務（hosting services）除了須遵守第 1 類之義務外，還負有通知和行動且提供資訊給使用者，以及回報刑事犯罪之義務；第 3 類線上平臺則負有前 2 類之義務，再加上以下義

⁴⁷ DSA第33條；European Commission, *Questions and Answers on the Digital Services Act* (Feb. 23, 2024), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_2348 (Feb. 23, 2024). 評論另見彭睿仁（2022），〈從歐盟《數位市場法》論「守門人」權力之形成與監管〉，《政治科學論叢》，94期，頁87。

⁴⁸ DSA第33條、第42條、第44條和第45條；Ethan Shattock, *Lies, liability, and lawful content: Critiquing the approaches to online disinformation in the EU*, 60 COMMON MKT. L. REV. 1313, 1322-23 (2023).

務：應建立投訴和補救機制以及法院外爭端解決機制、認證舉報者（trusted flagger）、針對濫用通知和反對通知（counter notice）之措施、市場相關特殊義務（例如審核第三方供應商之憑證、合規之設計、隨機檢查）、禁止針對兒童或特殊使用者特徵投放定向廣告、確保建議者系統之透明度，以及線上廣告的使用者端透明度；而第 4 類超大型平臺則需肩負以上第 1 類至第 3 類的義務以及風險管理和危機回應義務、外部獨立審計以及內部合規功能和公共問責、使用者可選擇不提供以分析為基礎之建議、與主管機關和研究人員共享資料、制定行為守則、危機回應合作機制等義務⁴⁹。

DSA 提供歐盟層級的數位服務規範，促使歐洲線上平臺企業適用統一規範及標準，有利於其從事跨境經營活動。DSA 針對市場參與者的規模，規範不同義務，也有助於業者間公平競爭，中小企業的發展，以及歐盟內部市場正常運作。

DSA 第 34 條至第 36 條規定超大型數位平臺必須履行風險管理義務，外部風險評估及公共問責機制，強化其推薦系統的透明性及使用者存取其資訊的選擇，以及主管機構與研究人員存取資料庫並共享資訊等權利⁵⁰。

依據 DSA 第 49 條、第 57 條、第 61 條等規定，DSA 也將強化歐盟監理職責以及與會員國之合作機制。歐盟成立一個「歐洲數位監理會」，各會員國皆應任命一位數位服務協調官（digital service coordinator），負責監督其國內成立的數位中介服務主管機構之協調工作。歐盟執委會針對超大型數位平臺，負責直接監督及執行，並對違法平臺處以該平臺全球營業總額 6% 上限之罰鍰。另外，除罰鍰之外，歐盟執委會與數位服務協調官於必要時，得要求違規的超大型數位平臺針對未遵守規範所造成之嚴重損害立即採取補償措施並提出補償行動相關保證。且若超大型數位平臺不履行其重要義

⁴⁹ European Commission, *The Digital Services Act: Ensuring A Safe and Accountable Online Environment* (Oct. 27, 2022), https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en.

⁵⁰ DSA第34條至第36條。

務，危害人民生命安全或造成其他嚴重損害，亦可請求法院暫停其服務或營業⁵¹。

依據 DSA 規定，歐盟執委會得就監管工作向數位服務供應商收取監管費用，並於 2023 年 3 月 2 日提出授權規則⁵²，對超大型數位平臺（VLOP）以及超大型線上搜尋引擎（VLOSE）制定監管費相關規則，藉此為上述平臺和搜尋引擎提供法律明確性。歐盟執委會於 2023 年 4 月 18 日建立「歐洲演算法透明度中心」（European Centre for Algorithmic Transparency, ECAT），以提供技術和科學專業知識，確保 VLOP 和 VLOSE 採用之演算法符合 DSA 之風險管理、減量和透明度等規定，也將負責執行有關演算法之社會影響的長期調查⁵³。

歐盟執委會依據各公司於 2023 年 2 月 17 日前公布的使用者數量，以及 DSA 第 69 條，於 2023 年 4 月 25 日公布每月活躍使用者達 4,500 萬名之 17 家 VLOP 和 2 家 VLOSE 符合 DSA 第 33 條標準，須於 4 個月內修改系統以符合 DSA 規定，並向歐盟執委會提交一份「年度風險評估」報告，分析是否有違法、假訊息等風險，以及如何過濾假訊息，對違法活動，如何改善及究責等內容，符合監管規定之 VLOP 和 VLOSE 名單最新更新日期為 2025 年 2 月 6 日⁵⁴。DSA 規定歐盟會員國應於 2024 年 2 月 17 日之前任命

⁵¹ DSA第49條、第57條和第61條。

⁵² Commission Delegated Regulation (EU) 2023/1127 of 2 March 2023 supplementing Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council with the detailed methodologies and procedures regarding the supervisory fees charged by the Commission on providers of very large online platforms and very large online search engines, 2023 O.J. (L 149) 16.

⁵³ European Commission Press Release IP/23/2186, DSA enforcement: Commission launches European Centre for Algorithmic Transparency (Apr. 17, 2023).

⁵⁴ 截至2025年2月6日，歐盟指定之VLOP包括：AliExpress、Amazon Store、Apple AppStore、Pornhub、Booking.com、Google Play、Google Maps、Google Shopping、YouTube、LinkedIn、Facebook、Instagram、XNXX、Pinterest、Shein、Snapchat、Stripchat、TikTok、X、Temu、XVideos、Wikipedia、和Zalando；2個VLOSE包括：Bing和Google Search。詳情請參閱European Commission Press Release IP/23/2413, Digital Services Act: Commission Designates First Set of Very Large Online Platforms and Search Engines (Apr. 25, 2023); European Commission, *Supervision of the*

數位服務協調官，負責監管該 VLOP 或 VLOSE，強化與歐盟執委會合作，建立一種「多層級」數位監督及治理機制，以有效落實 DSA 之執行，目前各 VLOP 和 VLOSE 皆已由指定會員國負責監督⁵⁵。

在 DSA 實踐方面，歐盟自 DSA 生效以來已展開多項調查，並多次依據 DSA 規定要求 Meta、Snapchat、TikTok、X 等平臺提供調查所需的資訊，例如 Meta 所屬平臺上的仇恨、恐怖攻擊、兒童性虐待言論；Snapchat 上的有害內容，及會對人權、兒童和弱勢團體造成負面影響的內容；TikTok 上的仇恨、恐怖主義言論和假資訊；以及 X 上的非法內容、假資訊、性別暴力，與有損基本人權、兒童權、精神健康等內容之調查，在在顯示歐盟落實 DSA 監管的決心⁵⁶。

歐盟層面上，執委會截至 2025 年 2 月已針對 5 個平臺啟動正式調查程序，包括：第一是 X 平臺（前 Twitter），此調查已在 2024 年 7 月公布初步結果。執委會指出 X 平臺有數項違反 DSA 規定之事項，包括（1）驗證帳戶系統可能誤導使用者，違反「暗黑模式」（dark patterns）相關規定；（2）X 平臺並未提供可搜尋且可靠的廣告資料庫，難以監控和調查線上廣告的潛在風險，違反廣告透明度規定；以及（3）X 平臺禁止合格研究人員個別存取其公開資料，且 X 平臺為合格研究人員提供的應用程式介面存取流程也讓相關人員難以使用，違反研究人員存取資料相關規定。目前，X 平臺可行

designated very large online platforms and search engines under DSA (Feb. 6, 2025), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses> (last visited Mar. 6, 2025).

⁵⁵ European Commission Press Release IP/23/2413, Digital Services Act: Commission designates first set of Very Large Online Platforms and Search Engines (Apr. 25, 2023).

⁵⁶ European Commission Press Release IP/23/4953, The Commission Sends Request for Information to X under the Digital Services Act (Oct. 12, 2023); European Commission Press Release, Commission Sends Request for Information to TikTok under the Digital Services Act (Oct. 19, 2023); European Commission Press Release, Commission Sends Requests for Information to Meta and Snap under the Digital Services Act (Nov. 10, 2023); European Commission Press Release, Commission Sends Request for Information to Meta under the Digital Services Act (Dec. 1, 2023).

使辯護權並以書面回應執委會的初步調查結果，而執委會也將同時諮詢歐洲數位服務監理會。

第二是 TikTok，執委會於 2024 年 2 月針對 TikTok 是否遵守成癮性設計和有害內容的風險管理、未成年人保護、廣告透明度以及資料存取相關規定，展開調查，並於 4 月進一步調查 TikTok Lite 獎勵計畫是否因未在推出前執行盡職調查風險評估而違反 DSA，調查已於 2024 年 8 月結束，TikTok 承諾將從於歐盟境內提供之應用程式中撤回該功能。執委會又於 2024 年 12 月對 TikTok 展開另一項調查，針對在 2023 年 11 月 24 日羅馬尼亞選舉中，TikTok 的推薦系統以及政治廣告和付費政治內容，可能涉及之選舉公正性相關問題進行調查，該調查截至 2025 年 4 月 7 日仍在進行中，不過已迫使 TikTok 採取保障措施，避免於 2025 年 5 月羅馬尼亞總統大選又被指控干預選舉。歐盟執委會於 2025 年 5 月 15 日通知 TikTok 一項「初步意見」（preliminary view），指出 TikTok 沒有提供廣告內容、廣告目標用戶以及廣告付費用戶的必要資訊。TikTok 廣告儲存資料庫也不允許大眾的搜尋，違反 DSA 有關廣告資訊透明度相關規定。執委會認為開放廣告資料庫，對於研究人員及公民社會在檢查驗證廣告內容及用戶，用以對抗詐騙廣告、虛假訊息或混合威脅活動，至關重要。開放廣告資料庫才得以提高廣告透明度，並強化民主選舉的公正性、公共健康及消費者權益等公共利益之保護⁵⁷。

第三是 AliExpress，2024 年 3 月開始調查是否遵守包括非法內容風險管理、通知與行動機制、內部投訴處理、商家追溯性、廣告透明度、推薦系統以及資料存取等規定。

第四是 Meta，執委會於 2024 年 4 月和 5 月分別對 Meta 的 Instagram 和 Facebook 啟動調查，瞭解是否遵守內容審核透明度、標記非法內容的通知與行動機制、暗黑模式和未成年保護、選舉完整性、散播有害內容與成癮性設計的風險管理，以及研究人員資料存取等規定。第五是 Temu，2024 年 10 月

⁵⁷ European Commission Press Release IP/25/1223, Commission preliminarily finds TikTok's ad repository in breach of the Digital Services Act (May 15, 2025).

執委會啟動調查，瞭解其在限制銷售不合規產品方面的措施，以及是否遵守 DSA 中有關成癮性設計、推薦系統和研究人員資料存取等相關規定⁵⁸。

在國家層面上，截至 2025 年 4 月仍有 6 個會員國尚未設置 DSA 規定應指定的數位服務協調官，DSA 在國家層面的執行因此仍有待加強。不過，仍有一些已指定的會員國數位服務協調官已有所作為，例如愛爾蘭的數位服務協調官已針對多個平臺，審查其是否遵守 DSA 關於服務接受者聯絡點及檢舉違法內容之通知與行動機制的規定；荷蘭的數位服務協調官為荷蘭消費者和市場管理局（Autoriteit Consument en Markt）也曾執行調查，發現境內許多公司並未遵守 DSA，而該管理局也承諾將在完全獲得執法權力後展開正式調查。

（三）意涵與影響

DSA 反映數位科技快速發展以及大型中介平臺興起後的客觀環境變遷，為針對監理不足所制定的法律架構。從《電子商務指令》規定由會員國負責數位監理，邁向歐盟層級監理，統一適用於 27 個會員國，無論是由執委會直接監理的超大型數位平臺，或是由會員國監理的一般中介平臺，所有中介平臺和服務皆須遵守 DSA 之規定，各會員國也不得對 DSA 之規範內容採取額外的國內規定，避免中介平臺在不同會員國間從事監理套利或法律規避，打造公平競爭的環境，也可藉此讓中小企業和新創企業更容易進入歐盟市場。統一適用相同規定也可減輕線上中介平臺以往須符合 27 個不同會員國規定之成本⁵⁹。另外，法律架構也從偏向中介平臺業者行為準則自律模式，轉向政策指引及更具拘束力的法律規定。

⁵⁸ POLONA CAR, AT A GLANCE- ENFORCING THE DIGITAL SERVICES ACT: STATE OF PLAY PE 766.256 (Nov. 20, 2024), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766256/EPRS_ATA\(2024\)766256_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766256/EPRS_ATA(2024)766256_EN.pdf) ; European Commission Press Release IP/24/6487, Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act (Dec. 17, 2024).

⁵⁹ European Commission, *Combined Evaluation Roadmap/Inception Impact Assessment*, Ref. Ares(2020)287768–02/06/2020, at 5-6 (2020); 傅語萱 (2022)，〈簡介歐盟《數

在建制方面，DSA 第 49 條至第 51 條規定，會員國需於 2024 年 2 月 17 日之前任命「數位服務協調官」，然而截至 2025 年 4 月 28 日，仍有 6 個會員國未達成相關規定，包括保加利亞、荷蘭和西班牙等會員國尚未制定罰鍰規定或賦予數位服務調查官所需的必要權限，例如針對不合規行為執行制裁的權力；以及波蘭更是尚未任命數位服務協調官⁶⁰。第 61 條至第 63 條規定歐盟執委會將設立一個「歐洲數位服務監理會」做為監理機構，該機構也已於 2024 年 2 月 17 日設立，由各會員國數位服務協調官共同組成，並由歐盟執委會擔任主席⁶¹。第 88 條規定歐盟執委會也應設立一個「數位服務委員會」（Digital Services Committee）做為諮詢機構。這些建制有助於歐盟執行 DSA 以及超大型中介平臺之監理，以提高透明度、義務遵守及課責。依據 DSA 第 24 條、第 37 條、第 40 條及第 85 條規定，歐盟執委會得針對超大型中介平臺訂頒執行法規，以強化監理並落實 DSA 之執行。超大型中介平臺違反歐盟 DSA 甚至可能導致罰鍰或暫停服務，得視為一種「強度監理」模式⁶²。

DSA 法理乃是在數位創新及超大型中介平臺市場力量變大時仍需同時捍衛歐盟價值，包括：民主、法治、基本權利、隱私及個資保護等理念，以進一步保護歐盟公民、使用者及消費者權利，扶植中小中介平臺業者的發展，以及大型中介平臺業者間公平競爭。DSA 為有效干預、維護正當程序及線上基本權利而設定高標準保護，並藉由強度監理對超大型中介平臺優勢市場地位及巨額廣告利益規範對襯責任，以在監理與創新之間取得適當平衡。

位服務法》》，《經貿法訊》，307期，頁11。

⁶⁰ European Commission, *Digital Services Coordinators* (Mar. 24, 2025), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs>

⁶¹ European Commission, *European Board for Digital Services* (Apr. 3, 2025), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-board>

⁶² TAMBIA MAIEGA & MARTINA FRANCIOSI, DIGITAL SERVICES ACT: APPLICATION TIMELINE PE 739.227, at 1 (Nov. 2022), <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739227/EPRS-AaG-739227-DSA-Application-timeline-FINAL.pdf>.

DSA 規範對象包括在歐盟內部市場營業或提供中介服務的外國超大型中介平臺。因此，DSA 將針對全球範圍的超大型線上或網路監理規範設定標準。

歐盟透過規範使跨國企業遵守其法規，藉由市場機制單方面將歐盟法規外部化，進而影響全球數位服務或中介平臺規則之發展與設定，此即為美國哥倫比亞法學院教授 Anu Bradford 於 2012 年在其文章中首次提出的「布魯塞爾效應」(Brussels Effect)⁶³。以歐盟《一般資料保護規則》(General Data Protection Regulation, GDPR (2016/679 規則)) 為例，其適用對象包括對歐盟人民提供產品、服務、客戶中有歐盟公民或雇用歐盟員工的企業，但歐盟幅員廣大，因此多數總部位於歐盟境外的跨國企業皆因與歐盟人民有商業往來，因此適用 GDPR。這也使得跨國企業為了符合 GDPR 規定而紛紛調整做法，甚至為了降低成本，在所有企業經營地區內皆採用符合 GDPR 規範的做法。此外，也有部分原本不屬於 GDPR 規範範圍的企業也決定遵循相關規定，使得 GDPR 之標準從範圍內企業外溢至範圍外企業，產生外溢效果⁶⁴。

DSA 和 DMA 適用對象的 VLOP 和守門人皆為大型跨國數位服務公司和企業。如同 GDPR 之情況，歐盟在數位政策上的規範性權力源自於其經濟力量及市場規模，美國和中國等大型數位科技公司因此勢將調整其服務條款和經營方式，以符合 DSA 或 DMA 之規定，確保在歐盟市場之經營與發展，形成 DSA 和 DMA 的外溢效果⁶⁵。另外，日本也於 2024 年 6 月通過《智

⁶³ Anu Bradford, *The Brussels Effect*, 107 Nw. U. L. REV. 1, 2-3 (2012); Aina Turillazzi, Mariarosaria Taddeo, Luciano Floridi & Federico Casolari, *The Digital Services Act: An Analysis of its Ethical, Legal, and Social Implications*, 15 L. INNOVATION & TECH. 83, 103-04 (2023).

⁶⁴ Christian Peukert, Stefan Bechtold, Michail Batikas & Tobias Kretschmer, *Regulatory Spillovers and Data Governance: Evidence from the GDPR*, 41 Mktg. Sci. 746, 763-64 (2022); 郭戎晉 (2022)，〈競爭法與隱私法之界線暨判斷標準之研究〉，《公平交易季刊》，30卷4期，頁5-7。

⁶⁵ Annegret Bendiek & Isabella Stuerzer, *The Brussels Effect, European Regulatory Power and Political Capital: Evidence for Mutually Reinforcing Internal and External Dimensions of the Brussels Effect from the European Digital Policy Debate*, 2 DIGIT. Soc'y 1, 15-17 (2023).

慧型手機應用程式競爭促進法》（Act on Promotion of Competition for Specified Smartphone Software），禁止應用程式壟斷行為，並強制大型科技公司應開放使用者在智慧型手機上使用第三方應用程式商店，該法將於 2025 年底生效，且普遍被視為借鏡歐盟 DMA 所制定的新法⁶⁶。

在影響其他國家法規方面，我國 2022 年暫緩推動的《數位中介服務法》草案亦受到 DSA 的啟發。《數位中介服務法》草案為國家通訊傳播委員會參考歐盟 DSA 草擬之法律，針對線上平臺服務提供者和數位中介服務提供者等進行規範，旨在「保障數位基本人權，促進數位通訊傳播資訊自由流通與服務提供，落實數位中介服務提供者之問責與使用者權益維護，以建立自由、安全及可信賴的數位環境」⁶⁷。然此草案引發各界強烈反彈，提出之疑慮包括可能影響言論自由、違法內容定義不夠明確、針對假訊息的處理方式可能打擊過廣、要求業者留存使用者個人資料卻未定期限且無透明義務等，最終國家通訊傳播委員會將數位中介法草案退回工作小組，重新研擬⁶⁸。此草案雖然目前暫緩推動，但從立法過程和草案內容可以窺知歐盟 DSA 的影響，也可視為歐盟 DSA 引發「布魯塞爾效應」外溢效果之一項例證。

綜上，歐盟 DSA 及 DMA 等數位規範將有可能激勵其他國家或國際規則發展對超大型中介平臺之規範，或在歐盟對外雙邊數位協定或自由貿易協

⁶⁶ Simon Vande Walle, *Is the EU's Digital Markets Act going global? How Japan is crafting its own version of digital regulation with the Smartphone Act*, EU-RENEW (Aug. 21, 2024), <https://eu-renew.eu/is-the-eus-digital-markets-act-going-global-how-japan-is-crafting-its-own-version-of-digital-regulation-with-the-smartphone-act/>.

⁶⁷ 國家通訊傳播委員會（06/29/2022），〈數位中介服務法草案總說明〉，https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/22081/5542_47882_220811_1.pdf（最後瀏覽日：03/08/2025）。

⁶⁸ 公視新聞網（08/16/2022），〈NCC擬定「數位中介服務法」專家憂影響言論自由〉，<https://news.pts.org.tw/article/595255>；周冠汝（08/29/2022），〈數位中介服務法草案主要優缺點，你看懂了嗎？〉，《台灣人權促進會》，<https://www.tahr.org.tw/news/3235>（最後瀏覽日：03/08/2025）；中央社（09/07/2022），〈NCC將數位中介法草案退回工作小組 重新盤點爭議〉，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202209070201.aspx>。

定（FTA）中，規定數位貿易或商業條款或專章，以輸出歐盟理念或數位標準，產生外溢效果。

三、數位市場法

（一）立法背景及宗旨

歐盟於 2022 年 7 月 18 日通過《數位市場法》（DMA），於 2022 年 11 月 2 日生效，2023 年 5 月 2 日起實施。數位服務，尤其線上中介平臺，已廣泛運用於電子商務及商業活動，形成與每一個人社會生活息息相關的日常活動。線上中介平臺範圍廣泛，包括線上市場及交易，線上社群網路、網際網路、線上搜尋引擎、操作系統、軟體應用商店、線上娛樂及遊戲等平臺或服務。線上中介服務及平臺的創新，提高商業效率、競爭力、增加公民社會參與、社會連結、交易便捷性等。歐洲於 2020 年已有 10,000 家以上線上平臺，儘管大部分是中小企業，但市場優勢地位仍掌握於少數超大型平臺手上，因此 DMA 針對超大型平臺壟斷歐洲線上中介服務加以規範，以防止不公平競爭⁶⁹。

超大型中介平臺擁有大量使用者（4,500 萬以上），為終端使用者及商業使用者之間的大部分交易提供中介，形成 DMA 第 1 條「主旨和範圍」中規定商業（業務）使用者與終端使用者（消費者）之間的守門人。依據 DSA 和 DMA 的定義，守門人線上平臺指的是在歐盟內部市場具有系統重要性的數位平臺，具有優勢的中介地位，為許多企業和大量消費者之間重要數位服務的橋樑，且此平臺已穩定發展一段時間。歐盟在 DMA 第 3 條第 1 項「指定守門人」中對守門人企業的定義為：（a）對內部市場產生重大影響；（b）提供核心平臺服務，是企業用戶接觸最終用戶的重要入口網站；以及（c）在營運享有持久性穩固的地位，或可預見該公司在不久的將享有該地位。另外，DMA 第 3 條第 2 項規定，企業如果符合下列標準，應推定為守門人，

⁶⁹ Matthias Leistner, *The Commission's vision for Europe's digital future: proposals for the Data Governance Act, the Digital Markets Act and the Digital Services Act—a critical primer*, 16 J. INTELL. PROP. L. & PRAC. 778, 779-80 (2021).

包括：在上一個財政年度提供核心平臺服務（例如瀏覽器、通訊軟體或社群媒體等），歐盟境內營業額達每年 75 億歐元以上，或上一個財政年度的市值達 750 億歐元，歐盟境內每月至少有 4,500 萬名終端使用者，且年度歐盟活躍商業使用者至少須達 10,000 名，另外，上述第 1 項（c）款公司在過去 3 個財政年度中，每年都應達上述定義，才得稱為守門人企業⁷⁰。DMA 第 5 條規定「守門人義務」，超大型中介平臺建立綜合生態系統，產生網路效應，享有市場優勢地位，而增加其他同業市場進入的壁壘，同時不利於中小企業中介平臺服務的擴展及競爭⁷¹。

守門人對數位市場的接觸或存取具有重大影響，且掌握對使用者及存取權限的重大控制權，導致許多商業使用者對守門人產生高度依賴性，且傳統企業也越來越依賴這類平臺，使平臺在與使用者和競爭對手議價時享有優勢。另一方面，守門人對於線上生態系統的控制權讓新創企業難以將其服務和相似產品推向市場。守門人在數位市場中的優勢地位根深蒂固，若其濫用自身地位及市場力量，藉此收取高額費用、操縱搜尋排序和控制商業聲譽，且歐盟會員國眾多，若未制定統一適用之法律，將導致歐盟法律碎片化，使企業可利用 2 國監理法規之不一致或未規範處創造套利空間，導致不公平競爭⁷²。

DMA 乃針對核心平臺供應商守門人具有的一些特點加以規範，以強化其監理。守門人特點包括：（1）高度集中的多邊平臺服務，通常是由一個或少數超大型數位平臺壟斷市場及服務，弱化競爭且不利市場進入；（2）提供企業使用者及終端客戶中介服務，透過廣告服務，收取很高利潤及收益；（3）具有很高自主權設定商業條件，使用者較少議價能力及空間⁷³。

⁷⁰ 歐盟守門人企業之界定標準，另參見鄭嘉逸（2022），〈數位平台之競爭監理：國際趨勢與案例研究〉，王震宇（主編），《數位貿易政策與資訊科技法律》，頁111-114，五南。

⁷¹ DMA第1條、第3條和第5條。

⁷² MADIEGA, *supra* note 30; NIOMBO LOMBA & TATJANA EVAS, DIGITAL SERVICES ACT: EUROPEAN ADDED VALUE ASSESSMENT PE 654.180, at 224 (Oct. 2020).

⁷³ Chirico, *supra* note 34, at 494-95.

平臺服務的樣式及種類很多，DMA 主要針對提供一些核心平臺服務的守門人加以規範，這些核心平臺服務具體規定於 DMA 第 1 條，包括：（1）線上中介服務，包括移動、交通、通訊或能源等行業、應用商店及線上中介服務及市場；（2）線上搜尋引擎；（3）社群網站；（4）影片共享平臺服務；（5）人際間的電子通信服務；（6）操作系統；（7）雲端服務，以及（8）廣告服務，包括廣告網路、廣告交易及其他任何形式的廣告中介服務等⁷⁴。

DMA 可以提供統一性規範及標準，解決會員國間法律不一致、可能導致的歐盟數位市場碎片化、超大型中介平臺及守門人的監理套利或法律規避等問題。DMA 亦可解決守門人市場寡占、濫用優勢地位，或違反公平競爭等問題，確保內部市場正常運作、數位創新，以及提高數位法律關係的明確性，較可以調和並平衡守門人、中小企業、數位使用者及消費者等不同及多邊團體間的利害關係。DMA 針對守門人引進市場開放性、公平性及可競爭性等理論概念，以解決超大型數位平臺與用戶之間經濟地位以及資訊不對稱問題，得以強化市場秩序及公共利益之保障，此乃 DMA 在監管法規與競爭政策的一項「法理創新」。

與傳統競爭法相比，DMA 已從事後（ex-post）反壟斷干預轉為事前監管（ex-ante regulation），針對守門人規定具體允許及禁止之行為，即賦予守門人相關規定性（prescriptive）和禁止性（proscriptive）的責任，以便在問題發生前監管並修正相關行為。DMA 第 5 條規定守門人應盡義務（the do's）包括：（1）允許第三方可在特定情況下，與守門人之服務執行相互操作；（2）允許守門人之商業使用者存取其使用守門人平臺所產生之資料；（3）提供廣告客戶和發布商所需之工具和資訊，讓其能在平臺上刊登廣告，並使其能自行對守門人托管之廣告執行獨立驗證；以及（4）允許商業使用者使用守門人平臺外的其他客戶來促銷優惠和簽訂合約。DMA 第 6 條規定守門人禁止性行為（the don'ts）其中包括：（1）不得利用守門人平臺上之排名，圖利守門人提供之自有服務和產品，使其與第三方提供之服務和產品相較，

⁷⁴ DMA第1條。

享有更多優勢；（2）不得禁止客戶將商業業務引導至平臺外之處；（3）不得禁止使用者針對任何預先安裝的軟體解除安裝；以及（4）不得在未取得終端使用者同意之下，追蹤守門人核心平臺服務外的終端使用者，以達到投放廣告之目的等項目⁷⁵。

（二）意涵與影響

在歐盟營運的線上平臺大多數皆為中小企業，但數位服務絕大部分的利益皆由少數大型數位平臺所攫取，這些大型平臺又如同企業使用者和終端使用者之間的守門人或管理者一樣，掌握大部分的控制權，使多數企業使用者大量依賴這些大型平臺，大型平臺公司如果濫用其市場優勢地位，可能會排擠競爭對手或對欲進入市場之廠商設立競爭障礙，形成不正當競爭。大型平臺公司利用會員國之間的法律差異性，可從事跨國監理套利或法律規避，甚至導致內部市場管制失靈及碎片化。此等問題無法僅靠個別會員國規範來管制，而是需要建立歐盟層級的法律⁷⁶。

為了確保具有守門人平臺的數位市場能保有競爭力且公平性，DMA 旨在建立一系列嚴格定義及標準，藉以評估超大型數位平臺是否符合守門人標準，以有效針對超大型數位平臺潛在問題進行規範，在數位領域中推動創新且高品質的產品和服務，以及公平且具有競爭力的價格，讓使用者能不受限於守門人平臺，而有自由選擇的機會，並提高交易透明性與市場的公平競爭。DMA 有 5 大目標包括⁷⁷：

- （1）使依賴守門人平臺的企業使用者能有公平的商業環境。
- （2）讓新創科技公司能有機會在線上平臺市場中競爭和創新。

⁷⁵ European Commission, *The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets* (Oct. 12, 2022), https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en；公平交易委員會，前揭註17，頁27。

⁷⁶ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)*, at 1, COM (2020) 842 final (Dec. 15, 2020).

⁷⁷ 參考DMA前言說明，尤其第4段至第10段。

- (3) 將提供更多且更好的服務供消費者選擇，讓消費者能自由選擇轉換不同平臺。
- (4) 促使守門人平臺把握創新機會，持續提供新服務，以維持競爭力。
- (5) 確保內部市場公平競爭以及功能之正常運作，補充歐盟競爭政策之執行，並提高歐盟經濟競爭力。

在 DMA 意涵方面，執委會將透過市場調查以確認守門人規定是否適用於快速變化的數位市場，並評估哪些公司應被歸類為守門人、界定守門人義務，以及設計補救措施以處理系統性違反 DMA 的行為。DMA 僅對符合守門人標準之超大型數位平臺課以義務，乃採取「抓大放小」原則，避免給其他平臺過重負擔而影響其發展及創新。其次，依據 DMA 第 8 條、第 11 條、第 12 條及第 16 條等規定，守門人必須從事市場調查、盡職報告並定期更新，得以提高守門人經營及行為的透明度。第三，DMA 第 30 條「罰鍰」及第 31 條「定期支付罰鍰」規定，若發生違反行為，執委會可能會對該公司處以罰鍰（最高可達該企業全球年度營業總額的 20%）或定期罰鍰（最高可達平均每日營業額的 5%），以強化守門人的法遵⁷⁸。DMA 針對守門人而言，可被視為一種具有強制力，從事先競爭規範的創新性特殊（*sui generis*）法律。

DMA 事前監管模式的另一項重要意涵乃涉及舉證責任的歸屬。針對違反競爭法規案件，一般由歐盟執委會負責調查及舉證，相當耗時費力。然而，針對 DMA 第 3 條守門人的認定，法理上，不服的超大型數位平臺，必須負擔舉證責任，以要求不列入守門人名單，否則仍需遵守第 5 條及 DMA 其他義務。DMA 事前監管模式，因此可以節省大量時間及人力等行政成本及負擔。法諺：「舉證之所在，敗訴之所在」，守門人針對涉及歐盟執委會有關守門人認定、違規調查決定及 DMA 義務的相關訴訟，在負擔舉證責任情況下，要抗辯成功相當不容易。

然而，DMA 也引發許多科技公司反彈，尤其是被定位為超大型平臺和守門人的企業更是如此。Apple 公司表示 DMA 的規範太過嚴格，將迫使不

⁷⁸ DMA第30條及第31條，以及European Commission, *supra* note 75.

同且多樣的產品、市場和企業適用單一監管義務，且未提供平臺說明機會，將有損消費者保護，並減少歐盟境內的創新和選擇⁷⁹。尤其，歐盟目前指定的守門人皆為第三國超大型數位平臺，而有「陰謀論」之嫌，被質疑是用以保護或扶植歐洲數位平臺公司之發展。另外，罰鍰非常高，乃以全球而非歐洲經濟區（EEA）年度營業總額作為處罰基準，也被質疑是否符合比例原則，如果不當濫用，將嚴重打擊守門人的經營或影響到其生存，甚至形成一種保護手段。守門人如果被迫退出市場，反而不利於歐洲平臺服務與市場的競爭、創新及消費者的選擇。

歐盟執委會於 2023 年 9 月 6 日依據 DMA 規定指定 6 家守門人企業，包括 Alphabet、Amazon、Apple、ByteDance、Meta 和 Microsoft，由上述 6 家守門人提供的 22 項核心平臺服務⁸⁰被指定為 DMA 適用對象，2024 年 4 月 29 日新增指定 Apple 旗下的 iPadOS，5 月 13 日再新增指定 Booking.com 的 Booking 為守門人，目前總計為 7 家守門人企業，共 24 項核心平臺服務⁸¹。被指定為守門人之企業有 6 個月調整期，以遵守 DMA 規定之允許與禁止行為規定。執委會也將持續監管守門人是否遵守並執行相關義務，如有違反情況，最高可裁罰該企業全球總營業額的 10%，且若重複違反，最高可達 20%。針對系統性違反情況，執委會也可採取其他措施，例如要求守門人出售該企業或部分業務，或禁止守門人併購相關服務等。

Samsung 網路瀏覽器、Gmail 和 Outlook.com 雖符合 DMA 守門人之規定，但由於 3 者所屬公司分別提出合理證據，表明這 3 項服務不符合守門人

⁷⁹ Ireland Department of Enterprise, Trade and Employment, *Apple Initial Comments on the Proposed Digital Markets Acts* (Jan. 2020), <https://enterprise.gov.ie/en/consultations/consultations-files/apple-dsa-submission.pdf>.

⁸⁰ 22項核心平臺服務包括（1）Alphabet：Google Maps、Google Play、YouTube、Google Shopping、Google Search、Google Android、Chrome和Google Ads；（2）Amazon：Amazon Marketplace和Amazon Ads；（3）Apple：App Store、iOS和Safari；（4）ByteDance：TikTok；（5）Meta：Meta Marketplace、Facebook、Messenger、Whatsapp、Instagram和Meta Ads；（6）Microsoft：LinkedIn和Windows PC OS。

⁸¹ European Commission, *Gatekeepers*, https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en (last visited Mar. 7, 2025).

資格，因此這 3 項服務最後並未被列入守門人核心平臺服務，Samsung 也未被指定為守門人。執委會也針對 Bing、Edge、Microsoft Advertising 和 iMessage 等 4 項服務啟動 4 項市場調查，判斷 Microsoft 和 Apple 提交證據是否符合守門人資格，其中也包括當時未達守門人門檻的 Apple iPadOS 服務，根據 DMA 規定，這些市場調查皆需於 12 個月內完成。執委會於 2024 年 4 月 29 日確定 Apple iPadOS 為適用於 DMA 規範的守門人服務⁸²。

在被歐盟執委會指定為適用 DMA 的守門人後，Meta 和 ByteDance 分別於 2023 年 11 月 15 日和 16 日提出上訴。TikTok 意見主要包括：（1）在歐盟數位市場中不具領導地位，TikTok 僅是現有優勢者的挑戰者。（2）TikTok 認為其「核心平臺服務」乃「內容導向」（content-led）性質，而非執委會認為的社交性質平臺。（3）TikTok 主張執委會是採用母公司的全球營收做為指定依據，但實際上 TikTok 主要營收來自非歐盟地區，不符合守門人的歐盟境內營收門檻⁸³。ByteDance 於 2023 年 12 月 2 日向歐盟普通法院（General Court）申請一項暫停指定之臨時命令（interim measure），獲批准後即表示在上訴結果出爐前，ByteDance 暫時無需遵守 DMA 之規定⁸⁴。

2024 年 7 月 17 日，歐盟普通法院裁定，TikTok 的平均市值早已超過 DMA 指定的市值門檻，儘管 ByteDance 認為其市值增長主要得利於中國市場，但歐盟普通法院認為，這與 ByteDance 可將這些收益用於擴張歐盟市場並無衝突。再者，在歐盟，TikTok 使用者數量快速成長且持續上升，尤其是

⁸² European Commission Press Release IP/23/4328, Digital Markets Act: Commission Designates Six Gatekeepers (Sep. 6, 2023).

⁸³ TikTok, *Appealing Our 'Gatekeeper' Designation Under the Digital Markets Act* (Nov. 16, 2023), <https://newsroom.tiktok.com/en-eu/appealing-our-gatekeeper-designation-under-the-digital-markets-act> (last visited Mar. 8, 2025).

⁸⁴ Javier Espinoza, *TikTok and Meta Challenge EU's Landmark Digital Rules*, FINANCIAL TIMES (Nov. 16, 2023), <https://www.ft.com/content/24d4b40f-08fa-4568-ac55-a317b5ef8255> (last visited Mar. 8, 2025); Foo Yun Chee, *TikTok Asks EU Court to Suspend EU Gatekeeper Label until Its Ruling*, REUTERS (Dec. 2, 2023), <https://www.reuters.com/technology/tiktok-asks-eu-court-suspend-eu-gatekeeper-label-until-its-ruling-2023-12-01/> (last visited Mar. 8, 2025).

年輕族群使用者更是成長迅速，在面對競爭對手如 Reels（隸屬 Meta）和 Shorts（隸屬 Alphabet）時仍有能力持續深化在短影音市場中的優勢地位。另外，TikTok 雖然聲稱其並無生態體系（ecosystem），但實際上並非如此，TikTok 還有包括視訊編輯應用程式 CapCut、廣告、新聞等應用程式，已構成數位平臺生態體系，成為 TikTok 是否被列為守門人的一項關鍵因素。歐盟普通法院據此認定 ByteDance 符合 DMA 第 3 條規定之守門人資格，且依據 DMA 第 3 條第 1 項第 b 款，旗下線上社群網路服務 TikTok 是企業使用者接觸一般使用者的重要管道，TikTok 的上訴因此被駁回⁸⁵。不過，ByteDance 已再次於 2024 年 9 月 26 日針對普通法院的判決提出上訴，此案目前仍在審理中⁸⁶。

在 DMA 實踐方面，歐盟於 2024 年 3 月 25 日針對 Apple 展開調查，並於 6 月 24 日通知 Apple 其違反 DMA 規定。依據 DMA 第 5 條第 4 項規定，應用程式開發者應能自由且免費地告知並引導消費者前往其他更便宜的購買管道，但根據歐盟初步判斷，Apple App Store 規定應用程式開發者不得自由地引導消費者轉向其他管道取得相關優惠或內容，且 Apple 會在使用者透過應用程式中導外連結購買數位物品或服務的 7 天內，向開發者收取相關費用，這些做法已明顯違反 DMA 規定。歐盟通知 Apple 其初步決定後，Apple 得透過書面方式回應執委會的初步調查結果，執委會也將繼續調查，若調查結果確認 Apple 違反 DMA 規定，執委會將在調查開始後 12 個月內做出 Apple 不合規定之決定⁸⁷。

⁸⁵ Case T-1077/23, *Bytedance v. Commission*, O.J. 2024, C2024/476; Alba Ribera Martínez, *Rebutting Gatekeeper Presumptions in the Digital Markets Act: Case T-1077/23 Bytedance Ltd v European Commission*, 15 J. EUR. COMPETITION L. & PRAC. 537, 537-38 (2024).

⁸⁶ Case C-627/24 P *Bytedance v Commission*, O.J. 2024, C/2024/6639.

⁸⁷ European Commission Press Release IP/24/3433, Commission sends preliminary findings to Apple and opens additional non compliance investigation against Apple under the Digital Markets Act (June 24, 2024); Niels Frank & Mitja Kleczka, *Complying with the Digital Markets Act by introducing exclusivity rebates?*, J. EUR. COMPETITION L. & PRAC. lpa018 (2025).

Apple 於 2024 年 11 月 1 日發布聲明，認為 DMA 相關規定會為 Apple 使用者和開發者帶來包括惡意軟體、詐騙和非法內容等風險，但 Apple 仍將與歐盟執委會持續溝通，並依據執委會的調查結果調整 iOS 和 iPadOS 在歐盟的規定。相關調整措施包括：（1）從 iOS 17.4 和 iPadOS 18 開始，開發者可以在平臺上開發並發布替代市場應用程式給使用者；（2）開發者可在非 Apple App Store 的替代應用程式市場中發布應用程式；（3）開發者可在替代應用程式市場中執行和營運應用程式；（4）可從開發者的網站上直接發布應用程式；（5）從 iOS 17.4 和 iPadOS 18 開始，Apple 將支援新應用程式安裝體驗，讓使用者在安裝來自非官方市場的應用程式時，能取得更多資訊和授權選項，同時確保使用者瞭解安裝的應用程式，以及其來源與潛在風險；（6）在歐盟推出新的瀏覽器選擇畫面，開發者也可使用 WebKit 以外的其他瀏覽器引擎來開發專門的瀏覽器應用程式，以及開發可提供應用程式內瀏覽體驗的應用程式；（7）更新相關預設應用程式控制選項；（8）開放解除安裝 Apple 裝置上的 App Store、訊息、相機、照片和 Safari 瀏覽器；以及（9）提高 iOS 和 iPadOS 的互通性⁸⁸。

依據 DMA，Apple 必須向開發者和企業提供免費且有效的互操作性，以相容於其作業系統 iOS 和 iPadOS 控制的硬體和軟體功能。Apple 如果確實開放 iOS 的連接功能並實現與第三方設備的互動性，將促進市場創新，為 iOS 用戶提供更多實體連接裝置（如智慧手錶或耳機）的選擇，並使第三方的互通性更加透明及具有可預測性，進而提高市場效率並增加消費者利益。根據 DMA 規定，若執委會最終判定守門人企業違反規定，將可對其處以全球年營業額 10% 的罰鍰，若屢次違反，罰鍰最高可達 20%。本案乃 DMA 實踐的第一個案件，深受各守門人所重視，在歐盟執委會做出最後決定之前，如前所述，已迫使 Apple 快速做出一些調整，顯示守門人必須認真對待 DMA，並履行其相關規定。

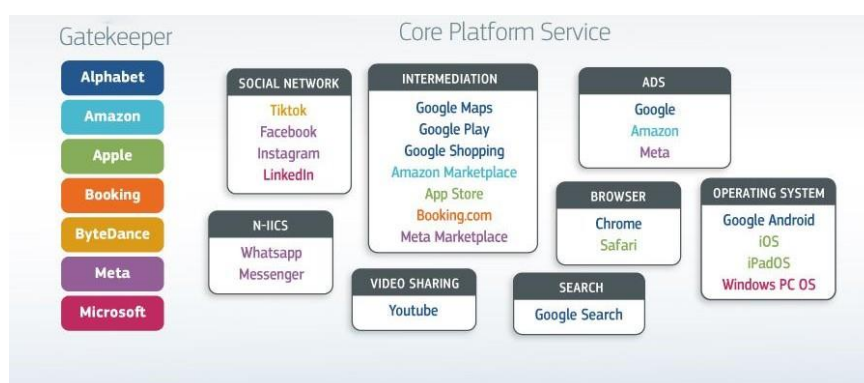
⁸⁸ Apple, *Apple's Non-Confidential Summary of DMA Compliance Report* (Nov. 1, 2024), <https://www.apple.com/legal/dma/NCS-October-2024.pdf>.

2025 年 4 月 22 日歐盟執委會公布對 Apple 違規調查決定，指出 Apple App Store「指導規定」(steering terms)，未能免費告知客戶 Apple Store 以外其他優惠，引導他們找到這些優惠並允許他們進行選擇及購買。Apple App Store 未能履行這項義務，且規定應用程式開發商不得直接告知消費者此類優惠，消費者因此無法充分受益於替代且更便宜的優惠。Apple 未能證明這些限制是客觀、必要且適當的，因此違反 DMA 第 5 條第 4 項指導規定，而被處以 5 億歐元罰鍰⁸⁹。歐盟執委會於同一天也公布針對 Meta 違規調查決定，認定 Meta 的二元「付費或同意」(a binary consent or pay)廣告模型，沒有提供用戶所需的特定選擇，以讓用戶選擇使用較少個人資料，但在其他方面具有等同於「個人化廣告」服務。另外，Meta 模型也不允許使用者行使自由同意合併其個資的權利。據此，Meta 也違反 DMA 第 5 條第 2 項監管規定，而被課以 2 億歐元罰鍰⁹⁰。這 2 件案件的意涵是，法理上，Apple 不得在其 iOS 上強制執行「反引導條款」(anti-steering provisions)，而規避 DMA 第 5 條第 4 項義務；而 Meta「付費或同意」二元廣告模型的同意，也須符合如同「歐洲資料保護委員會」(EDPB)在其 08/2024 號意見所揭示的「有效同意」(valid consent)原則，以保護個資並提供消費者更多優惠及選擇。所以，歐盟對 DMA 的執行，是堅定且明確的，以確保大型數位廠商及線上平臺皆能確實遵守歐盟法律及公平競爭，保護用戶與消費者權益以及歐洲價值，並對歐盟數位市場的創新性以及競爭力，有所貢獻。

⁸⁹ European Commission Press Release IP/25/1085, Commission finds Apple and Meta in breach of the Digital Markets Act (Apr. 23, 2025).

⁹⁰ *Id.*

歐盟於 2025 年 3 月共有 7 家守門人，涵蓋其所屬 24 個核心平臺服務，包括：（1）社交網路：TikTok、Facebook、Instagram、Linkedin；（2）中介服務：Google Maps、Google Play、Google Shopping、Amazon Marketplace、App Store、Booking.com 以及 Meta Marketplace；（3）廣告：Google、Amazon、Meta；（4）Browser：Chrome 及 Safari；（5）作業系統：Google Android, iOS, iPadOS 及 Windows PC OS；（6）N-IICS：WhatsApp 及 Messenger；（7）影音分享：YouTube；（8）搜尋：Google Search 等⁹¹。圖表如下：



【圖一】指定守門人

※ 資料來源：European Commission (2025)。

守門人於確定後，必須遵守 DMA 相關規定，尤其：（1）依據 DMA 第 5 條至第 7 條規定於被指定之後 6 個月內必須提交「法遵報告」(Compliance reports)，執委會依據第 11 條規定將公布不含商業機密的報告內容節要，以提高守門人經營透明性，並嘉惠用戶及消費者；（2）依據 DMA 第 15 條規定守門人必須提供一份獨立稽核的「消費者檔案報告」(consumer profiling reports)，說明其核心平臺服務與消費者檔案及技術相關的事項，以提高消費者隱私及資料之保護，同時方便消費者使用個人資料，實現個人化體驗⁹²。

⁹¹ European Commission, *supra* note 81.

⁹² Jasper van den Boom & Rupprecht Podszun, *Procedures in the DMA: non-compliance navigation – Exploring the European Commission’s space for discretion and informality in procedure and decision-making in the Digital Markets Act*, EUR. COMPETITION J. 1, 3-4 (2025); European Commission, *List of Acquisitions*, <https://digital-markets-act->

以及（3）依據 DMA 第 14 條規定，守門人進行併購時必須通知執委會，尤其是在合併實體或目標涉及提供核心平臺服務、任何其他數位領域服務或數據收集的情況下⁹³。

在未來挑戰方面，DMA 第 6 條第 11 項及同條第 12 項規定守門人就其平臺提供服務必須遵守「公平、合理及不歧視」（fair, reasonable, and non-discriminatory; FRAND）近用條件，以確保守門人的盡責義務、數據共享及系統互聯操作可行性。然而，FRAND 乃一不確定法律概念，並沒有詳細界定，執委會如果沒有提供一些指引，在執行上將存在一些不確定性，有賴歐盟法院（Court of Justice of the European Union, CJEU）將來針對個案作出解釋⁹⁴。其次，DMA 將迫使守門人開放應用程式，以便與其他數位公司的應用程式相互聯結及共享數據。雖然，資料可攜性能使平臺提供原始檔案，但實際上，僅能帶走該平臺本身提供之產品或服務相關資料。商業使用者如果無法突破資訊不對等之情況，在脫離核心平臺之服務環境後，相關資料之價值也將迅速縮減，甚至產生阻礙使用者轉往第三者平臺服務之可能性。另外，守門人平臺之資料可攜價值，係源於其經營多邊使用者之優勢，即資料在攜出後，便可能因分散而減損資料價值。

最後，由於線上平臺的資料可攜性，將使平臺供應商失去分擔資料收集和分析之成本，若要維持資料分析或串聯效率等服務之品質，管理成本和技術人員之成本應會增加，而這些增加之成本將可能轉嫁予其他中小企業。所以，如果缺乏守門人平臺提供之使用環境，資料可攜性似乎很難直接增加中小企業的競爭力，反而可能增加其生產成本，對市場進入造成更大障礙⁹⁵。據此，DMA 是否能為新創公司和中小企業提供更多發展與市場機會尚待觀

cases.ec.europa.eu/acquisitions (last visited Mar. 11, 2025).

⁹³ Apple, *Personal Data Use for Personalized User Experiences*, <https://www.apple.com/legal/privacy/en-ww/personalized-user-experiences/> (last visited Mar. 11, 2025).

⁹⁴ Natalia Moreno Bellosso & Nicolas Petit, *The EU Digital Markets Act (DMA): A Competition Hand in a Regulatory Glove*, 48 EUR. L. REV. 391, 420 (2023).

⁹⁵ 陳明（2021），〈歐盟數位市場法草案下的中小企業視角與定位〉，《科技法律評析》，13期，頁189。

察。所以，DMA 針對守門人的規範，如何兼顧產業創新、市場機制、公平競爭、個資與基本權利等不同法益的保護，乃是一大挑戰，也將涉及 DSA 及 DMA 的執行、法效與實踐。

肆、歐盟競爭政策在數位平臺之實踐

一、歐盟競爭政策

（一）條約規定

歐盟競爭規則的主要目標是確保歐盟內部市場的正常運作，並增加歐盟公民福祉。歐盟競爭規則已為保護市場中的廣泛競爭提供堅固的基礎。歐盟競爭法律的基礎架構為 TFEU 第 101 條和第 102 條，前者針對「企業與企業間的協議」進行規範，規定哪些行為因與市場不相容而應受到禁止；後者則制定有關「禁止企業在內部市場濫用優勢地位」。

TFEU 第 101 條規定，所有可能影響會員國間交易，以及以妨礙共同市場競爭為效果或目的之事業團體協議、決議或一致性行為，應予禁止。包括：

- （1）直接或間接訂定購買或銷售價格，或任何其他交易條件；
- （2）限制或控制生產、市場、技術發展或投資；
- （3）分配市場或資源供給；
- （4）在相同交易上，對不同交易對象套用不同交易條件，使交易對手遭受競爭劣勢；
- （5）以使交易對象接受附帶義務為簽約條件，且該附帶義務與商業用途和契約等皆無關。

TFEU 第 102 條規定禁止企業濫用優勢地位。優勢地位係指「某事業享有經濟重要地位，使其不受競爭對手、顧客以及最終消費者的影響，並在相當大的範圍內發揮作用，使該企業能夠避免在相關市場中與對手進行有效競爭」。因此，若某公司濫用其在特定市場中的優勢地位，例如向顧客收取過高的費用，該行為將對顧客和競爭對手產生不良影響，因此歐盟競爭政策禁止這類的濫用行為。

歐盟競爭政策旨在建立一系列完善且有效的競爭規範，以確保歐盟市場能正常運作，並提供消費者享受自由市場系統的好處。TFEU 第 3 條、第 101 條至第 109 條以及第 27 號議定書，規定公平競爭，成為內部市場正常運作法源及依據。為了達此目的，歐盟應在必要時依據 TFEU 之規定採取相關的立法、政策及行動⁹⁶。

CJEU 認為 TFEU 第 102 條乃規範「可能直接損害消費者的行為，以及對有效競爭結構造成影響而不利於消費者的行為」。歐盟競爭法中對消費者的保護也不僅限於終端消費者，亦納入中介層級消費者，例如使用產品做為商品或服務輸入或分配的製造商⁹⁷。此外，歐盟內的企業併購也會受到執委會的監管，若可能明顯降低競爭情況，即形成寡占或獨占市場，則該行動可能會遭到執委會禁止。會員國補貼企業或產品的行為可能導致競爭扭曲，亦可能會受到禁止。

競爭政策為歐洲企業提供公平競爭環境，透過競爭也保障市場進入機會，為新創及中小企業的發展，提供空間；另外透過競爭，促進價格合理化，增加消費者剩餘，並提供消費者更多選擇機會。歐盟近年來面臨 COVID-19 及俄烏戰爭等多重挑戰，競爭政策在促進歐洲綠色新政及加速數位轉型，扮演一重要角色，尤其如何結合數位創新，使競爭政策更具彈性，以回應客觀環境變遷及市場創新需求，並對歐盟經濟復甦及實現 2050 年淨零排放等目標，有所貢獻。歐盟也積極參與國際競爭合作，乃國際競爭網路的創始會員，並提出各種競爭政策倡議及發展最佳實踐，以輸出其競爭理念，擴大其軟實力（soft power）及影響力⁹⁸。

⁹⁶ Fact Sheets on the European Union, *Competition Policy* (Apr. 2024), <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy>

⁹⁷ CRÉMER, DE MONTJOYE & SCHWEITZER, *supra* note 7, 39-41.

⁹⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Competition Policy fit for new challenges*, at 11-15, COM (2021) 713 final (Nov. 18, 2021).

（二）數位相關法規

適用於數位服務及數位交易的法規眾多，分述如下：

1. 《提供數位內容和數位服務之合約指令》（2019/770 指令）⁹⁹
以及《銷售物品合約指令》（2019/771 指令）¹⁰⁰

在內部市場中，應能從任一會員國便捷地購買物品、數位內容和數位服務。然而，若產品不良，消費者往往不確定自己能主張哪些權利，許多企業也因為各會員國的法規不同，因此不願意將產品銷售給境外消費者。為解決此一問題，歐盟執委會於 2015 年提出 1 項有關提供數位內容和數位服務之合約指令提案，範圍涵蓋串流音樂或社群媒體帳號，以及銷售物品合約指令提案，適用於購買數位相機或智慧型手錶等產品。這 2 項指令不僅統一歐盟境內重要的消費者合約法規，確保消費者能受到更高標準保護，也提高消費者和交易業者每日數百萬筆數位商品和數位服務交易的法律確定性¹⁰¹。

《提供數位內容和數位服務之合約指令》旨在確保高標準消費者保護和促進企業競爭力之間，取得適當平衡，並遵守競爭原則。提供數位內容或數位服務的合約特定領域應受到一致規範，以高標準的消費者保護為基礎，達成數位單一市場，消弭因不同會員國之間的法律差異而帶來的障礙，提高法律確定性，並降低交易成本，造福中小企業及消費者，同時也適用於提供個人資料給交易業者的消費者，確保業者確實僅將這些資料用於提供數位內容

⁹⁹ Directive 2019/770, of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on Certain Aspects Concerning Contracts for the Supply of Digital Content and Digital Services, 2019 O.J. (L 136) 1.

¹⁰⁰ Directive 2019/771, of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on Certain Aspects Concerning Contracts for The Sale of Goods , amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, and repealing Directive 1999/44/EC, 2019 O.J. (L 136) 28.

¹⁰¹ European Commission, *Digital Contract Rules*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/contract-rules/digital-contracts/digital-contract-rules_en (last visited Mar. 8, 2025).

或數位服務，而非將消費者個人資料用於其他目的¹⁰²。與《提供數位內容和數位服務之合約指令》相同，《銷售物品合約指令》為避免因各國法規不同而造成的額外成本和不公平交易情況，旨在建立統一規範，其範圍應包含所有銷售管道，適用本指令的貨品銷售法規，包括具有數位要素的貨品，以對所有企業建立一個公平的競爭環境¹⁰³。

上述 2 項指令除了在數位服務、內容和貨品等方面保障消費者之權益，也為這些領域建立統一的法律規範，進一步達成數位單一市場，減少業者因不同會員國之間法律落差而產生的交易障礙和額外成本，建立公平的競爭環境。

2. 《推動線上中介服務企業使用者的公平和透明性規則》 (2019/1150 規則)

線上中介服務是創業和新商業模式、促進貿易和創新的重要因素，亦能方便顧客交易，因此日漸廣受公、私部門使用。線上中介服務提供新市場和商業機會一個管道，促使企業進一步開發內部市場，透過強大資料導向的網路，經由線上中介服務進行的交易也與日俱增，促使企業使用者，尤其是一些中小企業透過線上中介服務或平臺，可以遠距接觸消費者而增加交易機會。另一方面，線上中介服務讓歐盟消費者能享受相關好處，包括增加消費者對貨品或服務的選擇，以及在線上平臺參考更有競爭力的價格。但是，這些線上中介服務也衍生出一些法律問題。企業使用者和消費者皆大量依賴線上中介服務或平臺的情況，也讓這類服務提供商擁有定價或議價的優勢，使他們能以犧牲商業使用者或消費者利益的方式持續運作，並獲得龐大利益。

《推動線上中介服務企業使用者的公平和透明性規則》¹⁰⁴旨在處理這些線上平臺遇到的問題和挑戰，訂定一系列歐盟層級規定以建立內部市場的線

¹⁰² Directive 2019/770, *supra* note 99, at L 136/1-2.

¹⁰³ Directive 2019/771, *supra* note 100, at L 136/28-29.

¹⁰⁴ Regulation (EU) 2019/1150 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on Promoting Fairness and Transparency for Business Users of Online Intermediation Services, 2019 O.J. (L 186) 57.

上服務的公平、永續且值得信賴的經營環境。尤其，針對線上中介服務的企業使用者，應讓其能享有適當的透明性，以強化歐盟境內的跨國商業並改善內部市場的運作。上述規定也應提供適當的激勵措施，以提高公平性和透明性，尤其是企業網站使用者在線上搜尋引擎搜尋結果的排名。這些規定也應保障線上平臺經濟的重要創新潛力，並促進良性競爭，為消費者提供更多的選擇機會。

值得注意的是，此規則不應影響各國民法，尤其是契約法，例如契約的有效性、組成、生效或終止等規定。本規則的適用對象為線上中介服務的供應商，無論其設立於歐盟會員國內或歐盟會員國外，只要符合以下 2 個條件，即適用此規則：（1）企業使用者或公司網站使用者設立於歐盟境內；以及（2）企業使用者或公司網站使用者與消費者的交易過程中，至少有一部分是透過這些線上中介服務，向歐盟消費者提供服務或商品。換言之，若企業使用者或公司網站使用者並非設立於歐盟境內，或其使用線上中介服務提供服務或物品的對象非消費者，或僅為非歐盟消費者提供服務或交易者，則不適用此規則¹⁰⁵。

3. 《關於歐盟消費者保護規則之優化執法與現代化指令》 （2019/2161 指令）

《關於歐盟消費者保護規則之優化執法與現代化指令》，又稱為《綜合指令》（Omnibus Directive），旨在透過強化執行措施和增加透明度規範，提高消費者權利。此指令適用對象包括線上企業對顧客的電子商務模式（Business to Consumer, B2C）以及向以個人資料換取服務之消費者提供數位服務的公司，即消費者取得服務時是以個人資料做為報酬而非支付金錢。

此指令規定各會員國應於 2021 年 11 月 28 日前通過國內執行措施，且指令中規定相關新規定應於 2022 年 5 月 28 日前生效。指令之主要變更內容包括：（1）引入 GDPR 層級的罰鍰；（2）提高線上環境透明度；（3）將消費者保護權利延伸至「免費」數位內容和服務；以及（4）修正歐盟數

¹⁰⁵ *Id.* at L 186/57-58.

個現行消費者保護相關法規，包括規定不公平合約條款之 93/13 指令、規定價格指標之 98/6 指令、規定不公平商業行為之 2005/29 指令，以及與消費者權利相關之 2011/83 指令¹⁰⁶。

上述所列法規分別對不同對象訂定相關規範，包括線上中介服務、數位商品、數位服務等。但並非所有數位相關商品或服務之供應商皆符合守門人定義，且與其他商品和服務之供應商相比，守門人通常扮演決定商業交易條件制定者之角色，可藉由其優勢地位規避相關法規，造成不公平交易，也不利於消費者保護和經濟發展。因此，守門人除了遵守歐盟競爭及電子商務等法規之外，也應有專屬數位法規針對這類超大型數位及中介平臺企業進行監管。歐盟因此訂定 DMA 及 DSA，針對超大型數位平臺及守門人制定一系列規範。

不過，儘管 DMA 是歐盟首次清楚說明守門人概念，但其實此概念早已出現在多項歐盟法規和案例中¹⁰⁷。歐盟執委會便曾將守門人概念運用在多個與技術服務相關的付費電視合併決議中，例如在 *NewsCorp / Telepiu* 案中，執委會認為併購方將成為「特定工具和基礎設施的守門人，此工具和基礎設施分別為可強化進入任何替代付費 DTH 業者之工具，以及可鬆綁付費及免費電視衛星頻道廣播條件之基礎設施」¹⁰⁸。

另外，某些歐盟法規針對會形成守門人的可控制瓶頸設施（bottleneck facility），制定相關規定。事實上，網路產業中有許多存取規則皆屬此情況，

¹⁰⁶ Emma Creaven, *New Deal for EU Consumers- The Omnibus Directive Explained*, LEXOLOGY (Oct. 28, 2021), <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=efc2ff9a-2c4e-4291-96cc-613670813093>.

¹⁰⁷ Alexandre de Streel, *Gatekeeper Power in the Digital Economy: An Emerging Concept in EU Law*, OECD, DAF/AF/COMP/WD(2022)57, at 5-8 (Jun. 22, 2022), [https://one.oecd.org/document/DAF/AF/COMP/WD\(2022\)57/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/AF/COMP/WD(2022)57/en/pdf).

¹⁰⁸ Commission Decision of 2 April 2003, declaring a concentration to be compatible with the common market and the EEA Agreement (Case No. COMP/M. 2876 Newscorp/Telepiù), ¶ 198, https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2876_en.pdf.

其中一個歐盟層面上最全面且複雜的存取制度即規定於《歐洲電子通訊規則》（European Electronic Communications Code, EECC）中。EECC 針對可控制瓶頸設施的電子通訊營運商規定一系列存取義務，以有助於競爭。另外，在制定《平臺的企業規則》（2019/1150 規則）之立法備忘錄（Explanatory Memorandum）中，歐盟也具體說明數位平臺扮演「準守門人」（quasi-gatekeeper）之概念，即「透過線上平臺作為交易中介的情況日漸增多，加上線上平臺之資料驅動優勢也會強化網路效應及影響，導致企業越來越依賴線上平臺，使線上平臺成為影響市場和消費者的準守門人」¹⁰⁹。上述歐盟相關法規仍適用於守門人以外之其他數位平臺及其服務。

二、公平競爭個案分析

（一）Google Shopping 案／Google Android 案／AdSense 案

1. 歐盟執委會主張

2017 年，Google 因濫用搜尋引擎優勢地位，給予自家的比較購物服務優先機會，讓自家比較購物服務能在搜尋時獲得更佳的顯示排名，以及將比較購物服務競爭對手的流量，導引至 Google 自有的比較購物服務。尤其，推薦系統（Recommender System, RS）的系統偏差（systemic biases）除了弱化或誤導使用者的選擇之外，也會影響業者公平競爭，不利於歐盟數位市場正常運作。歐盟執委會認為 Google 在一般搜尋服務方面，於 2007 年已取得在大多數歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）國家境內的優勢地位（在捷克境內於 2011 年達到優勢地位），因此基於其市占率、形成新公司市場進入及擴張的障礙、使用者不經常使用路徑多宿（multi-homing），以及現有的品牌效果和缺乏抵銷購買力等理由，認為 Google 已違反 TFEU 第

¹⁰⁹ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services*, COM (2018) 238 final (Apr. 26, 2018).

102 條以及《歐洲經濟區協定》（Agreement on the European Economic Area）第 54 條，因此要求 Google 與其母公司字母控股公司（Alphabet Inc.）必須立即停止此類行為，並對其裁罰 24.2 億歐元¹¹⁰。

2018 年執委會認為 Google 自 2011 年起已在全球市場（除中國外）的智慧型手機運作系統、Android 應用程式商店，以及 EEA 各國一般搜尋服務市場中具有優勢地位，但自該年起，Google 強制將 Google 搜尋應用程式與 Google Play store 兩個不同的產品綁定，且使用者若沒有 Google 搜尋應用程式便無法取得 Play 商店，藉此強化並鞏固 Google 身為搜尋引擎的龍頭地位，因此再度被執委會認定違反 TFEU 第 102 條以及《歐洲經濟區協定》第 54 條，裁罰 43.4 億歐元¹¹¹。

Google 的 AdSense 搜尋廣告（AdSense for Search）服務為 Google 公司的廣告計畫，即廣告商和廣告發布網站業主間的中介服務，網站業主可利用搜尋結果營利，Google 會根據使用者在該網站上的搜尋結果，投放適當的廣告，若使用者點擊該廣告，則網站業主將能獲得收益¹¹²。然而，Google 卻在與第三方網站的 Google 服務協議（Google Service Agreement, GSA）加入一些限制條款，藉此拒絕競爭對手平臺對這些網站投放搜尋廣告。執委會認為，Google 於 2006 年至 2016 年期間在歐盟國家線上搜尋廣告中介領域的

¹¹⁰ Summary of Commission decision of 27 June 2017 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.39740 — Google Search (Shopping)), 2018 O.J. (C 9)

11. 評論另見 Amelia Fletcher, Peter L Ormosi & Rahul Savani, *Recommender Systems and Supplier Competition on Platforms*, 19 J. COMPETITION L. & ECON. 397, 419-20 (2023).

¹¹¹ Summary of Commission Decision of 18 July 2018 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.40099 — Google Android), 2019 O.J. (C 402) 19.

¹¹² Google AdSense 說明，https://support.google.com/adsense/answer/9879?hl=zh-Hant&visit_id=638151310889535747-2626630644&ref_topic=1705820&rd=1（最後瀏覽日：03/08/2025）。

市占率超過 70%，有絕對市場優勢，此行為長達 10 年，已構成反競爭行為¹¹³。

GSA 中的限制條款包括：（1）獨家條款（Exclusive Clause），要求直接合作夥伴需從 Google 取得所有或幾乎所有搜尋廣告；（2）優先投放版位（Premium Placement）和最低 Google 廣告量（Minimum Google Ads）保證條款，要求直接合作夥伴在 GSA 範圍內的搜尋結果頁面上，需要在最重要位置保留一定版面給 Google 搜尋廣告；以及（3）相關廣告同意（Authorising Equivalent Ads）條款，要求直接合作夥伴在變更 GSA 範圍內網站上顯示的競爭搜尋廣告時，需事先獲得 Google 同意。

2019 年 3 月 20 日，執委會針對 Google 為維護自身在線上搜尋廣告的競爭，認定 Google 違反 TFEU 第 102 條以及《歐洲經濟區協定》第 54 條之規定，濫用其市場優勢地位，對歐盟會員國和 EEA 協定國家皆有重大影響，要求 Google 需立即停止相關行為，或終止任何具有類似影響的作為，並對其和母公司字母控股公司裁罰 14.9 億歐元¹¹⁴。

綜上，Google 總計已遭歐盟執委會以違反競爭法規，裁罰高達 82.5 億歐元。

2. 歐盟法院裁決

(1) Google Shopping 案

許多 Google 競爭對手，例如微軟、雅虎（Yahoo）、旅遊網（Tripadvisor）以及一些歐洲公司，抗議 Google 把自家 Google 購物服務放在其他相關搜尋結果之前，違反歐盟競爭規則，歐盟執委會於 2010 年對此展開對 Google 的

¹¹³ *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Report on Competition Policy 2019*, at 6-8, COM (2020) 302 final (Jul. 9, 2020).

¹¹⁴ Summary of Commission Decision of 20 March 2019 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.40411 – Google Search (AdSense)), 2019 O.J. (C 369) 6.

調查。執委會於 2013 年初步結論指出 Google 有 4 大商業行為涉及濫用優勢地位而違反 TFEU 第 102 條和《歐洲經濟區協定》第 54 條規定：

- (1) 在 Google 網頁搜尋結果中，與其他競爭的網頁搜尋服務相比，會特別突出顯示 Google 自家特殊網頁搜尋服務，這些服務包括讓使用者能搜尋特定資訊類別的服務，例如餐廳、飯店、產品、購物等。使用者往往不會警覺到 Google 在搜尋結果中特別突顯自家服務的搜尋結果，相關競爭對手搜尋結果的能見度會明顯下降，有時甚至不會直接顯示給使用者，例如，使用者必須向下捲動螢幕（scroll down the screen）或切換至下一頁才能看到競爭對手的搜尋結果，使用者因此較難取得其他競爭對手這類資訊；
- (2) Google 未經同意便在其特定網頁搜尋服務中使用第三方網站原始內容；
- (3) 利用相關協議，強迫並限制第三方網站必須透過 Google 取得所有或多數網站搜尋廣告；以及
- (4) 對線上搜尋廣告活動的轉移至競爭對手搜尋廣告平臺，以及管理 Google Adwords 和競爭對手廣告平臺上的這類廣告活動的合約，採取限制措施。執委會認為這些行為會減少消費者的選擇及權益，不僅降低特定搜尋服務和線上搜尋廣告的創新活動，亦損害業界公平競爭¹¹⁵。

事後，Google 提出 3 大承諾試圖解決此一問題，包括¹¹⁶：

- (1) Google 將給予內容發行商更多選項，可選擇是否在 Google 特定搜尋服務中使用這些內容，且不會因此受到 Google 的限制或處罰；

¹¹⁵ European Commission Memorandum MEMO/14/87, *Antitrust: Commission Obtains from Google Comparable Display of Specialised Search Rivals - Frequently Asked Questions*, at 2 (Feb. 5, 2014).

¹¹⁶ *Id.* at 3.

- (2) Google 將移除與發行商合約中有關提供搜尋廣告的獨家限制；以及
- (3) Google 將移除對搜尋廣告活動在競爭搜尋廣告平臺上顯示的限制。

然而，執委會收到的第三方回饋意見，指出這些承諾仍無法完全有效解決執委會提出的違反競爭的相關考量。Google 也未再向執委會提交修改承諾後如何落實執行的提案。執委會曾多次試圖以協議承諾的方式與 Google 進行討論，找出妥善的解決方式，但這些嘗試皆以失敗告終。執委會於 2014 年 11 月起重新處理此案。執委會於 2015 年 4 月和 2016 年 7 月發布 2 份有關 Google 比較購物服務的反對聲明（Statements of Objection），提出初步結論以及相關證據。在執委會的調查過程中，Google 有權提出抗辯，可以完整取得非機密性的執委會檔案，以及取得授予 Google 存取者的部分「資料室」機密性商業和流量資料，並以此對 2 份反對聲明提出回應。同時，Google 有權在每次反對聲明發布後，前往執委會和會員國競爭主管機關提出口頭陳述及接受審理。然而，Google 卻選擇不使用這些權利。

執委會於 2017 年 6 月 27 日認定 Google 涉及濫用搜尋引擎市場優勢，優先提供自家比較購物平臺服務，構成濫用市場優勢地位，違反歐盟競爭規定，依據執委會 2006 年罰金指南（2006 Guidelines on fines），以 Google 透過比較購物服務在 13 個 EEA 國家中獲得的收益為計算基礎，裁罰 24.2 億歐元，並要求 Google 必須在搜尋結果中遵守公平待遇原則，並應於 90 天內停止這類不符合規定的商業行為¹¹⁷。

Google 不服判決並提起抗告，歐盟普通法院於 2020 年 2 月召開聽證會，Google 認為這樣的搜尋結果乃是為了改善服務而推出的產品分類搜尋結果，並未涉及搜尋結果的歧視或不公平待遇，且執委會無法證明這樣的行

¹¹⁷ European Commission Memorandum MEMO/17/1785, Antitrust: Commission fines Google €2.42 Billion for Abusing Dominance as Search Engine by Giving Illegal Advantage to Own Comparison Shopping Service – Factsheet (June 27, 2017); European Commission, *Competition: Antitrust/Cartel Cases*, <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?caseInstrument=AT> (last visited Mar. 8, 2025).

為會導致競爭對手的比較購物服務在 Google 一般搜尋中減少流量，或證明 Google 自家比較購物服務因此增加流量。Google 認為這樣的商業行為並未造成反競爭結果，因為 Google 所有的搜尋結果和廣告皆由相同的「嚴格相關性標準」（strict relevance standard）判斷而呈現¹¹⁸。

2021 年 11 月 10 日，歐盟普通法院駁回 Google 抗告，認定該案中確實具有違反競爭情況，Google 在搜尋結果優先提供自家比較購物服務，而非提供搜尋最佳結果。此外，歐盟執委會也確實提出 Google 此等行為在商業競爭上對其競爭對手造成傷害，因此，歐盟普通法院駁回 Google 之主張，並認可歐盟執委會對其之裁罰金額¹¹⁹。Google 事後再度提出上訴，普通法院於 2024 年 9 月 10 日判決，支持歐盟執委會認定 Google 做法具歧視性的主張，並駁回 Google 上訴，判定 Google 需支付 24.2 億歐元¹²⁰。此一案件乃歐盟法院首次就反壟斷案件對 Google 做出裁決，深受各大平臺及各國之重視¹²¹。本案對歐盟就超大型平臺的規範，以及 DSA、DMA 與競爭政策的實踐，皆是一項具有指標性的判決¹²²。在歐洲，許多受害方已開始針對

¹¹⁸ CURIA, *Report for the Hearing- Competition — Abuse of Dominant Position — General Search Services and Specialised Product Search Services Offered Online — Decision Finding An Infringement of Article 102 TFEU and Article 54 of the EEA Agreement*, at 26-27, https://eulawlive.com/app/uploads/t_612_17_report_for_the_hearing_1581528569.pdf (last visited Mar. 8, 2025); Javier Espinoza, *Google Stands Firm in Its Appeal against €2.4bn Shopping Fine*, FINANCIAL TIMES (Feb. 13, 2020), <https://www.ft.com/content/a5c0a64c-4d9a-11ea-95a0-43d18ec715f5> (last visited Mar. 8, 2025).

¹¹⁹ Case T-612/17, *Google & Alphabet Inc. v. Comm'n*, ECLI:EU:T:2021:763.

¹²⁰ Case C-48/22 P, *Google & Alphabet Inc. v. Comm'n*, ECLI:EU:C:2024:726.

¹²¹ Javier Espinoza, *EU Wins €2.4bn Google Shopping Case*, FINANCIAL TIMES (Nov. 10, 2021), <https://www.ft.com/content/3e8e45e6-54b4-4b0f-8bda-69ab1389eabd> (last visited Mar. 8, 2025).

¹²² Tom Gerken, *EU court rules Google must pay €2.4bn fine*, BBC NEWS (Sep. 10, 2024), <https://www.bbc.com/news/articles/cjw3e1pn741o> (last visited Mar. 8, 2025).

Google 提起訴訟；在美國，Google 與美國政府和某些州也有反壟斷案件訴訟正在進行¹²³。

(2) Google Android 案

Google 於 2005 年開發出 Android 手機操作系統，即任何人皆能免費使用和開發的系統。多數使用 Android 系統的智慧型手機或平板製造商皆會連結使用部分 Google 應用程式和服務。這些製造商會與 Google 簽署協議，以取得在其 Android 系統上安裝 Google 應用程式的權利。

歐盟執委會於 2015 年 4 月對 Google 展開的調查，檢視 Google 是否在裝置的 Android 操作系統、應用程式和服務領域中，違反競爭協議或濫用優勢地位。執委會於 2016 年 4 月向 Google 發出反對聲明，認為其違反 TFEU 第 102 條和《歐洲經濟區協定》第 54 條規定。

2018 年 7 月 18 日，執委會發布調查結果，認定 Google 下列行為違反歐盟競爭規定¹²⁴：

- (1) 要求製造商預先安裝 Google 搜尋應用程式和瀏覽器應用程式（Chrome），並將此做為給予 Google Play 商店憑證的必要條件；
- (2) 付款給特定大型製造商和行動網路業者，條件是對方需在其設備上預先安裝獨家 Google 搜尋應用程式；以及
- (3) 限制預先安裝 Google 應用程式的製造商，銷售使用未受 Google 核准之 Android 替代版本（即所謂「Android forks」）的單獨智慧行動裝置。

Google 在一般網路搜尋服務、可搜尋的智慧型行動操作系統，以及 Android 應用程式商店操作系統中具有市場優勢地位，綜合上述做法將使 Google 能壓制其他競爭搜尋引擎收集更多資料，同時 Google 本身能獲得更多流量，進而鞏固 Google 優勢地位。此外，不僅是網路搜尋領域，此等行

¹²³ United States v. Google LLC, 692 F. Supp. 3d 583 (E.D. Va. 2023).

¹²⁴ European Commission Press Release IP/18/4581, Antitrust: Commission Fines Google €4.34 Billion for Illegal Practices Regarding Android Mobile Devices to Strengthen Dominance of Google's Search Engine (July 18, 2018).

為也會損害其他網路或線上行動領域的競爭和創新。因此，執委會依 2006 年罰金指南，以 Google 在歐盟及 EEA 國家，從 Android 裝置上的搜尋廣告服務獲得的收益為考量，裁罰 Google 約 43.4 億歐元罰金，並要求其在 90 天內結束此等行為¹²⁵。

2018 年 10 月 9 日，Google 對此提出抗告，主張執委會對 Google 在市場優勢地位和 Play 商店優勢地位上的解釋有所錯誤，且認為執委會無法證明其所稱之預先安裝條件會排除競爭。Google 並指出執委會侵害其取得相關資料檔案的權利並拒絕其參與口頭聽證，罰金計算也不符合比例原則等¹²⁶。

2022 年 9 月 14 日，歐盟普通法院對 Google 的抗告裁決 Google 敗訴，需支付 41.25 億歐元罰金，普通法院認為此一高額罰金較能管制 Google 嚴重濫用其優勢地位並持續違反歐盟競爭政策與相關規定¹²⁷。

(3) Google AdSense 案

此案為上述 Google Shopping 案的擴大調查。執委會於 2016 年 7 月發布反對聲明，並於 2019 年 3 月 20 日對 Google 裁罰 14.9 億歐元。執委會認為 Google 透過 AdSense 搜尋廣告提供廣告給「發布商」(Publisher)網站業主，因此 Google 為中介者，角色與廣告仲介相似，因此 AdSense 搜尋廣告為線上搜尋廣告中介平臺。Google 於 2006 年至 2016 年期間，在歐盟及 EEA 國家的線上搜尋廣告中介領域，市場占有率高達 70%，於 2016 年，一般搜尋市占率甚至超過 90%，網路搜尋廣告則超過 75%。

¹²⁵ European Commission Press Release IP/15/4780, Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Google on Comparison Shopping Service; Opens Separate Formal Investigation on Android (Apr. 15, 2015); European Commission, *supra* note 113.

¹²⁶ Action brought on 9 October 2018 — Google and Alphabet/Commission (Case T-604/18), 2018 O.J. (C 445) 21 (Dec. 10, 2018).

¹²⁷ Case T-604/18, Google and Alphabet v. Commission (Google Android), 2022 O.J. (C 432) 16; *Google loses appeal over record EU anti-trust Android fine*, BBC NEWS (Sep. 14, 2022), <https://www.bbc.com/news/technology-62888137>.

由於 Google 的線上搜尋廣告競爭對手如微軟和雅虎無法在 Google 自有的搜尋引擎結果網頁銷售廣告版位，因此第三方網站便成為這些線上搜尋廣告中介服務商的重要進入點，以便與 Google 競爭。

Google 與重要的商業發布商的線上搜尋廣告中介服務合約多為個別議定，而執委會檢視數百份合約後發現：

- (1) 自 2006 年起，Google 在合約中加入獨家條款，禁止這些發布商在其搜尋結果頁面上投放其他競爭對手的搜尋廣告；
- (2) 2009 年 3 月開始，Google 將這些獨家條款更改為優先投放版位（Premium Placement）條款，要求發布商保留最能獲利的版位給 Google 廣告，並規定必須投放一定以上的 Google 廣告量，不讓競爭對手的廣告出現在能見度最佳和最可能受點擊的版位；以及
- (3) 同一時間，Google 也新增條款，要求發布商在更改任何競爭對手廣告顯示方式前，必須先經過 Google 的書面同意，以此控制競爭對手搜尋廣告的吸引度和點擊率。

對此，執委會認定 Google 違反 TFEU 第 102 條以及《歐洲經濟區協定》第 54 條之規定，濫用其市場優勢地位，對歐盟會員國和 EEA 協定國家皆有重大的不利影響，要求 Google 需立即停止相關行為，或終止任何會有類似影響的作為，並對其和母公司 Alphabet Inc. 裁罰 14.9 億歐元¹²⁸。

Google 於 2019 年 6 月 4 日提出抗告，認為執委會在評估市場定義和市場優勢地位有誤，包括認為銷售用廣告和中介廣告不應用來互相比較；也認為執委會無法證明獨家條款和優先投放版位和一定數量以上廣告條款與限制競爭有直接關係¹²⁹。

2024 年 9 月 18 日，Google 贏得上訴，歐盟普通法院認為歐盟執委會無法證明 Google 合約對創新有所阻礙，也無法證明該等合約有損消費者利益

¹²⁸ European Commission Press Release IP/19/1770, Antitrust: Commission Fines Google €1.49 Billion for Abusive Practices in Online Advertising (Mar. 20, 2019).

¹²⁹ Action brought on 4 June 2019 — Google and Alphabet v. Commission (Case T-334/19), 2019 O.J. (C 255) 46 (July 29, 2019).

或有助 Google 維持或強化自身在各國線上搜尋廣告市場中的優勢地位。因此，普通法院裁定廢除歐盟執委會 2019 年 3 月 20 日做出的 C(2019) 2173 final 決定，Google 無需支付罰金，且訴訟費用將由敗訴的執委會負擔¹³⁰。

（二）Amazon Marketplace / Buy Box 案

1. 歐盟執委會主張

2019 年 7 月，執委會對 Amazon 展開調查，評估 Amazon 使用在其市場平臺上銷售之獨立零售商的敏感性資料，是否違反歐盟競爭法規。由於 Amazon 做為線上平臺，扮演雙重角色：（1）提供市場讓獨立賣家能直接銷售產品給顧客，以及（2）以零售商角色在相同市場上銷售產品，與上述獨立賣家互相競爭。在提供市場給獨立賣家時，Amazon 會持續收集其在平臺上的活動資料，執委會認為 Amazon 似乎有使用這些市場賣家以及其在市場上的產品和交易等涉及相互競爭的敏感性資料¹³¹。

2020 年 11 月 10 日，執委會初步調查顯示 Amazon 違反歐盟競爭法規，侵害線上零售市場的競爭。在第一輪調查中，執委會指出 Amazon 零售業務能取得大量非公開的賣家資料，且這些資料更是直接流入自動業務系統，讓 Amazon 能整合資料並用於調整其零售售價和策略性商業決策，此等行為將不利於使用其市場平臺的其他獨立賣家。這類的資料使用方式讓 Amazon 能了解各產品類別中銷量最好的產品，並依據這些競爭賣家的非公開資料來調整其自身售價，以提高其在法國和德國市場中的價格競爭力並取得市場優勢，而這 2 個市場正是 Amazon 在歐盟中最大的市場¹³²。執委會認為 Amazon

¹³⁰ Case T-334/19, Google LLC and Alphabet Inc. v. European Commission, 2024 O.J., C/2024/6420.

¹³¹ European Commission Press Release IP/19/4291, Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anti-Competitive Conduct of Amazon (July 17, 2019).

¹³² European Commission Press Release IP/20/2077, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the Use of Non-Public Independent Seller Data and Opens Second Investigation into Its E-Commerce Business Practices (Nov. 10, 2020).

系統性利用在其平臺上銷售之獨立零售商的非公開商業資料，來圖利與第三方賣家有直接競爭關係的自有零售商，因此判定其違反 TFEU 第 102 條濫用市場優勢地位的規定。

歐盟執委會針對 Amazon 電子商務服務中的黃金購物車（Buy Box）和 Prime 標籤（Prime label），可能讓自由零售商在物流和運送服務方面享有不對等優勢地位之情況，於 2020 年 11 月 10 日展開第二輪調查¹³³，以了解 Amazon 是否在 Buy Box 領域也違反 TFEU 第 102 條。本案涉及 Amazon 設定選擇 Buy Box 贏家的標準，讓 Buy Box 賣家能提供產品給 Amazon Prime 忠誠計畫的 Prime 使用者，藉此給予 Amazon 零售業務或使用 Amazon 物流和寄送服務的賣家優惠待遇¹³⁴。執委會在第二輪調查後，初步認定 Amazon 濫用其在法國、德國和西班牙市場的優勢地位，向第三方賣家提供線上零售市場服務，且 Buy Box 和 Prime 標籤之相關標準與規定也過度圖利其自有零售業務和使用 Amazon 物流和運輸服務的線上零售市場賣家¹³⁵。

2. 後續結果與 Amazon 之承諾

針對執委會的調查結果，Amazon 針對資料使用、黃金購物車和 Prime 標籤 3 大疑慮做出承諾，調整做法以解決歐盟關心的市場競爭問題，執委會於 2022 年 7 月 14 日至 9 月 9 日之間對 Amazon 之承諾進行市場測試，並諮詢第三方利益相關人；Amazon 並依據執委會的測試結果修正承諾，並最終為執委會所接受。Amazon 最終承諾包括：

- (1) 改善第二競爭 Buy Box 提議之顯示，使其更加明顯，並加入檢視機制，使相關顯示內容能適當吸引消費者注意；
- (2) 提高透明度，並盡早向賣家和承運人提供有關其新獲得之權利的資訊流，讓賣家可轉為獨立承運人；

¹³³ *Id.*

¹³⁴ European Commission Press Release IP/22/7777, Antitrust: Commission Accepts Commitments by Amazon Barring It from Using Marketplace Seller Data, and Ensuring Equal Access to Buy Box and Prime (Dec. 20, 2022).

¹³⁵ *Id.*

- (3) 依據資料保護規定，制定獨立承運人可與其 Amazon 客戶直接聯絡之方法，使其能與 Amazon 提供之承運商一樣，提供相同的配送服務；
- (4) 改善承運人資料保護，避免 Amazon 的競爭物流服務使用其貨物資訊等相關資料；
- (5) 進一步制定通知義務，強化監管受託人之權力；
- (6) 制定集中投訴機制，讓所有賣家和承運人在遭遇不合規之行為時可利用之；以及
- (7) Prime 標籤和第二競爭黃金購物車提議相關承諾有效期間為 7 年，其他承諾之期限為 5 年。

以上承諾適用於 EEA，但由於義大利已於 2021 年 11 月 30 日執行補救措施，因此以上承諾不包含義大利市場。在承諾有效期間，將在歐盟執委會之監管下，由獨立受託人負責監管承諾之執行和合規情況，若有違反情事，最高罰鍰將達 Amazon 年度總營收的 10%，或依未合規之日處以日營收 5% 的罰鍰¹³⁶。

（三）愛爾蘭補貼 Apple 公司一案

1. 歐盟執委會主張

歐盟執委會要求愛爾蘭在 2013 年 7 月 9 日前將有關有利於 Apple Sales International (ASI) 和 Apple Operations Europe (AOE) 的稅務裁定相關資料提交給執委會；2013 年 10 月 21 日，執委會再度要求愛爾蘭提供更多相關資訊，包括擁有愛爾蘭稅務居民身分的所有 Apple 相關公司資料、所有相關稅務裁定、尤其是愛爾蘭稅務局分別於 1991 年和 2007 年做成的稅務裁定資料。

歐盟執委會於 2016 年通過 2 項決定，認定愛爾蘭稅務主管機關分別於 1991 年 1 月 29 日和 2007 年 5 月 23 日做成的租稅裁定，有利於 ASI 和 AOE

¹³⁶ *Id.*

這 2 家成立於愛爾蘭的公司。執委會認為愛爾蘭對這 2 家跨國公司比照愛爾蘭居民，課徵較低稅率，構成 TFEU 第 107 條第 1 項的國家補助定義。另外，執委會對愛爾蘭政府用來判定 Apple 公司應稅利潤的分配方法，是否能反映 ASI 和 AOE 愛爾蘭分公司的薪酬有所質疑，認為在一般市場條件下運作的審慎獨立營運公司不會採用這樣的方法，因此認定愛爾蘭政府給予 Apple 租稅優惠，違反 TFEU 第 107 條第 2 項和第 3 項的內部市場相關規定，構成競爭政策中所禁止的國家補貼¹³⁷。

歐盟執委會表示，會員國不得給予特定公司租稅優惠，此舉違反歐盟國家補貼規定。執委會的調查顯示，愛爾蘭政府多年來讓 Apple 公司實際支付比其他公司更少的稅金，2003 年 Apple 公司支付的稅率為其歐盟內營收的 1%，2014 年則降低到 0.005%。愛爾蘭政府的租稅規定讓 Apple 集團旗下公司（即 ASI 和 AOE）能享有優惠稅率，這 2 家公司的所有銷售利潤幾乎都移轉到「總部」。執委會認為這 2 家公司的「總部」僅為無法創造利潤的紙上公司，Apple 公司該等行為違反歐盟競爭規定¹³⁸。

歐盟執委會認為愛爾蘭給予 Apple 公司的低稅率優惠，已構成 TFEU 第 107 條第 1 項中所述之偏袒特定企業，扭曲或威脅歐盟內部市場中特定商品的競爭關係，形成不公平競爭，進而影響歐盟會員國之間的貿易關係。歐盟法院於 1970 年有關義大利紡織品案件¹³⁹，曾判定專為特定產業或企業設計的優惠稅率措施，違反歐盟國家補貼法規。優惠稅率措施的適用對象為特定企業，而非普遍適用於所有相關企業，歐盟法院認為可能形成不公平競爭，違反歐盟禁止國家補貼規定¹⁴⁰。

¹³⁷ Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple, 2017 O.J. (L 187) 1 (July 19, 2017).

¹³⁸ Commission Decision of Aug. 30, 2016 on State Aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple, C (2016) 5605 final, at 128-29; European Commission Press Release IP/16/2923, State Aid: Ireland Gave Illegal Tax Benefits to Apple Worth up to €13 Billion (Aug. 30, 2016).

¹³⁹ Case 173/73, Italy v. Comm'n, 1974 E.C.R. 709, para. 13.

¹⁴⁰ Edoardo Traversa, *State Aid and Taxation: Can an Anti-avoidance Provision be*

愛爾蘭政府給予 Apple 公司的優惠稅率待遇，讓其能比其他競爭對手享有更多優勢，且由於 Apple 將其在歐盟內部市場內的所有銷售都記錄於愛爾蘭境內，也讓其不需繳納在歐盟其他會員國銷售其產品的稅賦，這些皆構成變相租稅優惠，違反歐盟禁止國家補貼規定。執委會因此要求 Apple 應對愛爾蘭政府補繳 2003 年至 2014 年間應支付而未支付的 130 億歐元稅金及利息。

2. Apple 公司和愛爾蘭政府觀點

2016 年 8 月 30 日，Apple 執行長庫克（Tim Cook）發出 1 封給歐盟 Apple 社群的信件，聲明 Apple 將會對執委會的裁定提出抗告¹⁴¹。

愛爾蘭政府也發出聲明，表示歐盟執委會對相關事實和愛爾蘭法律有所誤解，且錯誤解釋國家補貼法規，愛爾蘭政府主張並未提供 Apple 公司優惠稅率，Apple 公司皆為正常納稅，並未支付較少稅金，且執委會試圖套用不屬於歐盟法或有關分公司利潤歸屬之愛爾蘭法中的常規交易原則，有違會員國在直接稅賦領域中的主權，執委會之決定超過其職權，過度干涉會員國家租稅主權。此外，執委會在調查過程中未清楚說明其使用之國家補貼原則，在事實調查中也未提供愛爾蘭政府說明機會，違反良好行政義務（duty of good administration）¹⁴²。

Selective?, 13 EStAL 518, 518-20 (2014).

¹⁴¹ Tim Cook, *A Message to the Apple Community in Europe*, APPLE (Aug. 30, 2016), <https://www.apple.com/ie/customer-letter/>.

¹⁴² Ireland Department of Finance, *Apple State Aid Case: Explanation of the main lines of argument in Ireland's annulment application lodged with the General Court of the European Union on 9 November 2016* (Nov. 2016), <https://assets.gov.ie/18787/ea8fdede97ab4ed2b2446cc647cceff0.pdf>.

3. 歐盟法院裁決

歐盟普通法院於 2020 年 7 月 15 日裁決廢止上述決定，因為執委會並未有效提出 TFEU 第 107 條第 1 項規定的有利條件及必要判定標準，因此 ASI 和 AOE 獲得國家補貼並不成立¹⁴³。

執委會指出歐盟普通法院的判決存在數項法律錯誤；執委會的優先任務是確保所有公司，無論規模大小，皆應繳納適當且合乎會員國及歐盟法律的稅賦。各會員國雖然有權訂定國內稅法，但仍必須遵守歐盟法律，尤其租稅優惠必須符合歐盟有關國家補貼的規定，否則不符合歐盟競爭規定¹⁴⁴。執委會認為普通法院錯誤解讀執委會的決定、未遵守獨立個體判別方法（separate entity approach）¹⁴⁵以及常規交易原則在全球領域公平課稅、使用不可接受的證據來支持其說法以及其他多項程序上的錯誤¹⁴⁶。歐盟執委會於 2020 年 9 月 25 日對此裁決提出抗告¹⁴⁷，2024 年 9 月 10 日，CJEU 做出最終裁定，撤銷普通法院 2020 年 7 月 15 日的裁決，要求 Apple 須向愛爾蘭政府支付 130

¹⁴³ General Court of the European Union, Press Release No 90/20, *The General Court of the European Union annuls the decision taken by the Commission regarding the Irish tax rulings in favour of Apple* (July 15, 2020), <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200090en.pdf>.

¹⁴⁴ European Commission Statement STATEMENT/20/1746, Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on the Commission's Decision to Appeal the General Court's Judgment on the Apple Tax State Aid Case in Ireland (Sep. 25, 2020).

¹⁴⁵ 「獨立個體判別方法」（separate entity approach）：將跨國集團中的每一個公司視為個別獨立的個體，分別對這些公司個別課稅。此方法可取得公平課稅結果，減少發生公司受到雙重課稅卻未獲得減免的風險。

¹⁴⁶ Joe Brennan, *EU's Top Court to Hear High-Stakes Irish Apple Tax Appeal in May*, IRISH TIMES (Mar. 13, 2023), <https://www.irishtimes.com/business/2023/03/13/eus-top-court-to-hear-high-stakes-irish-apple-tax-appeal-in-may/>.

¹⁴⁷ Case C-465/20 P, Appeal brought on 25 September 2020 by European Commission against the judgment of the General Court (Seventh Chamber, Extended Composition) delivered on 15 July 2020 in Joined Cases T-778/16 and T-892/16, Ireland and Others v Commission, 2021 O.J. (C 35) 22 (Feb. 1, 2021).

億歐元稅金，且此金額並不包含利息¹⁴⁸。歐盟執委會表示這是歐盟競爭政策的勝利和租稅正義的實現，Apple 公司對 CJEU 的裁決則感到失望¹⁴⁹。

針對數位稅，歐盟於 2018 年 3 月 21 日推動 2 項提案，針對大型數位公司的課稅原則，以及某些數位服務公司的營業稅制度從事改革及規範，以解決數位服務公司的課稅問題，避免短漏稅捐或移轉利潤，而影響歐盟內部市場公平競爭，並侵蝕會員國稅收基礎。歐盟於 2021 年 3 月 22 日通過 2021/514 號指令，以強化會員國在稅務領域的行政合作；另加強數位平臺報告義務，防止數位稅領域的避稅、逃稅或詐欺等行為，並提高租稅公平及其他歐盟公共利益之保障¹⁵⁰。

為了解決各國稅率差異過大造成不公平交易或競爭的現象，OECD 於 2021 年 7 月公布「數位經濟下稅務挑戰兩大支柱解決方案聲明」(Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy)，於 2021 年 11 月 4 日，已有 137 個參與 OECD/G20 BEPS 包容性架構的國家簽署¹⁵¹，涵蓋全球 90% 以上 GDP。支柱

¹⁴⁸ Case C-465/20 P, *European Commission v Ireland and Apple Sales International*, ECLI:EU:C:2024:724 (Sep. 10, 2024).

¹⁴⁹ European Commission Speech SPEECH/24/4624, Remarks by Executive Vice-President Vestager following the Court of Justice rulings on the Apple tax State aid and Google Shopping antitrust cases (Sep. 10, 2024); Jack Schickler & Aïda Sanchez Alonso, *Apple, Ireland lose €13bn sweetheart tax deal case in victory for EU's 'tax lady'*, EURONEWS (Sep. 10, 2024), <https://www.euronews.com/my-europe/2024/09/10/apple-ireland-lose-13bn-sweetheart-tax-deal-case-in-victory-for-eu-tax-lady>.

¹⁵⁰ *Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence*, COM (2018) 147 final (Mar. 21, 2018); *Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenues Resulting from the Provision of Certain Digital Services*, COM (2018) 148 final (Mar. 21, 2018). Council Directive (EU) 2021/514, *supra* note 1.

¹⁵¹ OECD, *Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS joining the October 2021 Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy as of 9 June 2023*, <https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework-members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from->

一定義全球營業額超過 200 億歐元，且稅前利潤超過 10%之企業為跨國企業，預計每年將會有 1,250 億美元的利潤課稅權重新分配給市場所屬地主國；另外，將在支柱一實施後取消現行的數位服務稅。支柱二則由二大課稅原則組成，包括：應予課稅原則（Subject to Tax Rule, STTR）以及全球反稅基侵蝕（Global Anti-Base Erosion, GloBE）規則，其中包含全球跨國企業最低稅率 15%之規定，於 2023 年實施¹⁵²。全球跨國企業最低稅率正式實施後，預期將減少大型數位服務或科技公司透過在低稅率或稅負較為優惠國家註冊，而導致租稅規避或不公平競爭之情況。

值得注意的是，歐盟相關案例，大皆適用於 Google、Apple 及 Amazon 等大型美國數位跨國公司，涉及歐盟及會員國財政收入租稅公平原則，及公平競爭等重要且敏感議題。歐盟司法實踐，一方面引發歐盟數位科技、服務、法規及產業之發展是否仍有不足之處；另一方面，數位服務是否進一步發展國際規則，又由哪一國際組織負責，亦引發歐美國家之重視。歐盟數位服務相關立法及案例顯示，數位服務涉及數位科技研發創新與產業結構調整升級；另外又延伸出市場壟斷、獨占、公平競爭、隱私權、消費者權益、國家補貼、租稅規避、監管套利、貿易爭端等問題，對歐盟及各國皆是一項具有高度政治敏感性、法律複雜性及經濟重要性的議題¹⁵³。

digitalisation-october-2021.pdf (last visited Mar. 8, 2025); 邱晨（2023），〈數位經濟之課稅趨勢：以探討OECD與歐盟在所得稅之發展為主〉，《臺大法學論叢》，52卷1期，頁39-41。

¹⁵² OECD, *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy* (Oct. 8, 2021), <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf> (last visited Mar. 8, 2025). 另外，詳見OECD, *OECD SECRETARY-GENERAL TAX REPORT TO G20 FINANCE MINISTERS AND CENTRAL BANK GOVERNORS* (Italy, October 2021); 陳衍任（2022），〈「全球最低稅負制」對國際稅法的衝擊與挑戰〉，《臺大法學論叢》，51卷4期，頁1456-1462。

¹⁵³ Jacob Katz Cogan, *The United States and Its Partners Struggle to Implement Global Tax Agreement*, 116 AM. J. INT'L L. 842, 868 (2022).

三、數位法與競爭法之關係

在 DMA 和 DSA 之前，歐盟相關案例皆適用競爭法規，隨著數位經濟迅速發展，創新商業模式和服務興起，資訊服務和中介服務已成為歐盟經濟的重要部分以及歐盟人民的日常生活，但是對個人、公司，甚至整個社會帶來新風險和挑戰。有鑑於採用事後管制方式的競爭法已無法處理所有新興問題，歐盟進而制定 DMA 和 DSA，分別以事前監管和事後裁罰 2 種方式，針對超大型數位平臺及守門人平臺進行規範，補充競爭法不足之處，同時達成預防和管制之效。

DMA 可以針對守門人禁止性行為，詳加規定，事先明確定義守門人及規定相關義務及處罰措施，以保護使用者選擇、促進價格合理化、強化個資及基本權利保護、公平競爭、廣告、假訊息之管制、透明性、法規遵守等。DMA 對於守門人重大違規或重大問題，也可以及時干預，防患未然，避免對使用者權益造成重大損害，或形成系統性風險。新法及事前監理模式將針對數位守門人一些服務或行為，進行針對性禁止或干預，即使這些行為在競爭法規下，仍不構成壟斷或濫用市場優勢等要件¹⁵⁴。DMA 將從歐盟層級和會員國層級上補充歐盟原有競爭法之規定與執行。從 DMA 前言第 11 段明確指出，DMA 旨在補充競爭法之規定，但與競爭法欲達成之目標亦有所不同。從規範保護之法律利益而言，DMA 之目標為達成可競爭且公平的市場，而競爭法則欲提供保護以達成不受扭曲的市場競爭¹⁵⁵。尤其，DMA 將針對守門人的 2 大不公正行為進行規範，包括：（1）未納入現有歐盟競爭法規中的行為；以及（2）因行為性質以及競爭法的事後管制和個案性質而無法

¹⁵⁴ MADIEGA, *supra* note 30, at 5-6. 另見謝國廉（2015），〈歐盟競爭法之架構與範圍：以反競爭協議與濫用獨占地位之規範為中心〉，洪德欽、陳淳文（主編），《歐盟法之基礎原則與實務發展（下）》，頁34-35，國立臺灣大學出版中心。

¹⁵⁵ Belloso & Petit, *supra* note 94, at 414-18. 另見戴豪君（2025），〈歐盟數位市場進程對我國之啟示〉，《公平交易季刊》，33卷1期，頁35-36。

有效追蹤的行為。簡而言之，DMA 將採用事前監管方式，減少上述不公正行為帶來的負面影響，同時亦不會限縮原有競爭法規之事後管制執行¹⁵⁶。

值得注意的是，歐盟 DMA 等數位法律與競爭法規的關係，其義務具有累積性，得一併適用。某一案件如果同時違反競爭法規和事前監管法規（例如 DMA）之規定，是否適用一事不再理原則（the principle of *ne bis in idem*），以避免同時適用 2 項規範。一事不再理原則主要為了避免 2 次裁罰，其前提是該案之事實、犯罪者以及受保護之法律利益皆須相同¹⁵⁷。從 2021 年 *bpost v. Autorité belge de la concurrence* 一案中可知，案件同時符合 2 種法律規範時，是否適用一事不再理原則將依據適用法律的目標而定，若 2 法之目標不同，且在不會對有關對象形成過當處罰前提下，該案件不一定需要適用一事不再理原則¹⁵⁸。另外，除了歐盟監管之外，私部門亦可依據歐盟競爭及數位相關法律，提起私人訴訟，這將強化 DMA 等數位法律的法效及執行¹⁵⁹。

在實務案例方面，2024 年 11 月 14 日，歐盟執委會針對 Meta 將線上分類廣告服務 Facebook Marketplace 與社群網路 Facebook 捆綁在一起，並對其他線上分類廣告服務供應商實施不公平的交易條件之行為，認定 Meta 違反 TFEU 第 102 條以及《歐洲經濟區協定》第 54 條規定，開罰 7.9772 億歐元¹⁶⁰。歐盟於 2021 年 6 月 4 日針對此案件展開調查，並於 2024 年 11 月 14 日做出裁罰決定¹⁶¹。Meta 於 2024 年 11 月 15 日指出歐盟明顯忽視了歐盟線上分類刊登服務市場蓬勃發展的現實情況，且此舉將保護該市場中的現有大型公司，避免其受到 Facebook Marketplace 的影響。

¹⁵⁶ European Commission, *supra* note 16.

¹⁵⁷ ALEXANDRE DE STREEL ET AL., DIGITAL MARKETS ACT: MAKING ECONOMIC REGULATION OF PLATFORMS FIT FOR THE DIGITAL AGE 86 (2020).

¹⁵⁸ Case C-117/20, *bpost SA v. Autorité belge de la concurrence*, EU:C:2022:202, ¶ 49 (Mar. 22, 2022).

¹⁵⁹ Jiří Kindl, *Prospects for Concurrent Private Enforcement of the DMA and Article 102 TFEU*, 12 J. ANTITRUST ENFORCEMENT 241, 242-45 (2024).

¹⁶⁰ European Commission Press Release IP/24/5801, Commission fines Meta €797.72 million over abusive practices benefitting Facebook Marketplace (Nov. 14, 2024).

¹⁶¹ European Commission, *Facebook Marketplace*- AT.40684.

2025 年 1 月 8 日，Meta 表示儘管不同意歐盟的決定，但仍將在德國、法國和美國推出測試，讓買家能直接在 Facebook Marketplace 上瀏覽來自拍賣網站 eBay 的商品清單，且其將可在 eBay 上完成交易。Meta 於 2025 年 2 月 13 日啟動 Facebook Marketplace 合作夥伴計畫（Facebook Marketplace Partner Program），讓符合資格的第三方合作夥伴能在 EEA 的 Facebook Marketplace 向使用者顯示其商品清單和庫存。Meta 希望透過此計畫回應歐盟執委會的決定¹⁶²。

綜上，數據及資料乃數位服務及中介平臺的一項核心價值。然而，大多數線上平臺皆會將資料作為獨立單位進行交易，因此傳統競爭法規較不易定義資料相關市場，而使競爭法概念是否得以有效用以評估資料相關運用是否構成違反競爭法，形成一項新的挑戰¹⁶³。事先監理可以確保競爭不會因資料控制而被扭曲或形成無法律規範的灰色領域。所以，數位守門人新法及事先監理模式，有利於明確數位生態及市場的法律關係，而使數位公司、使用者及產業之間取得一個動態平衡，透過新法委任立法授權條款，也得與時俱進，及時修改更新相關標準、義務、風險及安全等條款及要件，以有效回應數位服務的快速創新及市場需求¹⁶⁴。

伍、意涵、影響與啟示

一、歐盟數位服務規範的意涵

歐盟於 2010 年提出歐洲數位議程，推動各項數位法案，作為建構單一數位市場的基礎。歐盟自 2015 年提出「數位單一市場法」草案和「數位單

¹⁶² Meta, *Our Response to the European Commission's Decision on Facebook Marketplace*, <https://about.fb.com/news/2024/11/our-response-to-the-european-commissions-decision-on-facebook-marketplace/> (Feb. 13, 2025, 00:00 AM).

¹⁶³ Rupperecht Podszun, *Should Gatekeepers Be Allowed to Combine Data? Ideas for Art. 5(a) of the Draft Digital Markets Act*, 71 GRUR INT' L 197, 199-200, 204 (2022).

¹⁶⁴ European Commission, *supra* note 75.

一市場策略」後，陸續完成 DMA 及 DSA 等多項立法，希望能在保護個人資料隱私和公平競爭的同時，進一步推動歐盟境內人員、服務和商品的自由流通，以及確保內部市場公平競爭等。歐盟數位法律建構乃以科技為人類服務、確保公平競爭及形塑一個開放、民主及永續發展社會等，作為法理原則，以落實歐洲價值及理念，彰顯歐盟能制定一個融合人本主義與科技創新的數位經濟發展策略。DSA 及 DMA 乃針對超大型數位公司，就大型中介平臺，以守門人概念強化監管，尤其是就廣告、透明度、必要資訊存取權等，加以規範，得以解決守門人給予自家服務與產品廣告優惠排名之待遇，以維護公平競爭¹⁶⁵。

大體而言，歐盟超大型數位平臺的發展與規範，可歸納幾項特徵：

- (1) 以「抓大放小」作為發展策略，針對超大型線上中介平臺及搜尋引擎公司加以規範，以扶植歐盟數位科技及線上平臺之發展，兼顧數位服務的監管與創新。被指定為守門人的超大型數位公司，將接受更為嚴格監管，遵守 DMA 及 DSA 等數位法規禁止規定，事先禁止守門人濫用其市場力量進行不公平交易行為或不公平競爭活動。
- (2) 數位規範已法制化及歐盟化，採取「規則」方式，直接適用於 27 個會員國，提高法律位階，避免發生監管套利，同時明確法律關係。
- (3) DSA 及 DMA 皆以公平競爭、保護個資、中小企業及消費者權益等為目標。歐盟監管可調和市場機會、商業創新、公平競爭等不同法益，以維持歐盟內部市場的正常運作，避免超大型線上中介平臺及搜尋引擎公司濫用其市場優勢地位，甚至形成壟斷而導致市場失靈或系統風險¹⁶⁶。
- (4) 除了針對超大型線上中介平臺及搜尋引擎守門人的強度監管，歐盟也重視中介平臺業者的自律機制，以強化守門人遵守「行為準則」。

¹⁶⁵ Witt, *supra* note 37, at 685-86.

¹⁶⁶ Bianchi & Labory, *supra* note 33, at 1491-92; TAMBIA MA DIEGA, DIGITAL MARKETS ACT PE 690.589, at 1 (Nov. 2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI\(2021\)690589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI(2021)690589_EN.pdf).

- (5) 歐盟 DSA 針對市場壟斷或支配地位的認定，採取使用者數量、人口比例等量化標準，作為超大型數位公司「守門人」的界定標準，解決了歐盟競爭法規及政策傳統上仍依據優勢地位以及是否濫用，此等不確定法律概念作為是否已達市場支配地位或濫用市場力量，因其較為抽象而導致較難認定的問題。超大型數位公司因此不一定違反 TFEU 第 101 條反競爭行為，另也不一定是取得 TFEU 第 102 條市場優勢地位才會被列入「守門人」清單。DSA 及 DMA 在補充歐盟競爭法在超大型數位公司的適用，因此可以發揮重大作用。
- (6) DSA 及 DMA 顯示歐盟針對超大型中介平臺及搜尋引擎守門人的規範，已從事後反壟斷干預，調整為事先監管，針對一些行為制定明確禁止規定，以便在問題發生前能先行預防，而非如競爭法，在問題發生後才執行調查或處罰。凡此，在在顯示歐盟數位法律在數位服務及數位管制的一種創新模式及政策變革¹⁶⁷。
- (7) 歐盟向來重視基本權利及公平競爭之保護，DSA 及 DMA 乃是數位服務規範與管制的一種國際新趨勢，如同 GDPR，將有外溢效果，而影響其他國家立法趨勢¹⁶⁸。
- (8) 歐盟積極對外洽簽數位夥伴關係協定，並在國際論壇的倡議，預期將輸出歐盟監管數位理念，提高其國際數位標準制定及法律規範形塑的軟實力¹⁶⁹。

¹⁶⁷ Dentons, *EU Digital Markets Act: Next Steps and Long-Term Outlook*, DENTONS (Dec. 7, 2022), <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2022/december/7/eu-digital-markets-act-next-steps-and-long-term-outlook>.

¹⁶⁸ 洪德欽（2020），〈歐盟自動駕駛車之發展策略與法律規範〉，《歐美研究》，50卷2期，頁400-403。

¹⁶⁹ 王牧寰、楊麗綺（2022），〈從責任到義務：論歐盟「電子商務指令」至「數位服務法」草案的思維轉變〉，王震宇（主編），《數位貿易政策與資訊科技法律》，頁180-182，五南；Martin Eifert, Axel Metzger, Heike Schweitzer & Gerhard Wagner, *Taming the Giants: The DMA/DSA Package*, 58 COMMON MKT. L. REV. 987, 1023, 1025 (2021); Chirico, *supra* note 34, at 493.

二、歐盟超大型數位平臺規範的影響

（一）對外國守門人之影響

數位經濟興起，各項線上平臺和數位服務發展快速，歐盟為了保護境內消費者、公平市場並推動扶植歐盟數位公司發展，透過 DMA 制定守門人標準，要求符合標準之守門人遵守相關規範。被指定為守門人後，該企業不僅要投入成本改變制度以遵守 DMA 之規定，更可能因 DMA 之規定縮小其與競爭對手之間的差距，減少競爭優勢。美國保守派智庫美國行動論壇（American Action Forum, AAF）便表示 DMA 將對 Apple 產生影響，有損其市場利益¹⁷⁰。

在被指定為守門人後，外國企業必須在規定期限內符合 DMA 要求，否則將被處以罰鍰，以 *Google Shopping* 案為例，Google 在搜尋引擎領域具有優勢地位，卻利用此優勢讓自家比較購物服務能在搜尋時獲得更佳排名，甚至將其他競爭對手的流量導流至自身服務，遭歐盟裁罰 24.2 億歐元。此濫用搜尋引擎地位的案例在 DMA 執行後將獲得改善。歐盟執委會於 2023 年 9 月 6 日依據 DMA 守門人標準指定的 VLOP 和 VLOSE 中便包括 Google Shopping 和 Google Search。依據 DMA 規定，符合守門人標準的服務將需遵守一系列「允許」和「禁止」之規範，其中包括依據 DMA 第 6 條第 5 項規定不得在平臺排名上，提供自家服務比其他相似服務或產品更能享有排名優勢，即在排名和相關索引方面，當自我偏好被認定會讓第一方產品或服務比第三方提供之內容享有更多優勢待遇時，守門人平臺便不得有自我偏好型行為¹⁷¹。

¹⁷⁰ Jeffrey Westling, *Europe's Digital Markets Act Has Global Implications*, AMERICAN ACTION FORUM (Apr. 19, 2022), <https://www.americanactionforum.org/insight/europes-digital-markets-act-has-global-implications/>.

¹⁷¹ Martin Peitz, *How to Apply the Self-Preferencing Prohibition in the DMA*, 14 J. EUR. COMPETITION L. & PRAC. 310, 311-13 (2023).

就此案而言，事前便禁止 Google 不得濫用搜尋引擎優勢，讓 Google Shopping 取得最佳排名，亦即要求 Google Search 須尊重市場公平機制，採用實際點擊率等其他演算法方式提供能反應市場趨勢的搜尋排名。Google 若能在事前便禁止相關行為，便不會衍生事後裁罰之結果。凡此，歐盟 DSA、DMA 及競爭政策將根本性改變超大型數位公司及守門人的商業模式，避免這些公司的應用商店及經營行為形成競爭壟斷，或損害其他歐洲軟體或數位公司的市場進入、商業機會及服務創新。

（二）對歐美和歐中關係之影響

在 DMA 和 DSA 立法過程中，美國針對歐盟監管模式深感疑慮。美國商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）在 2021 年 12 月曾表示歐盟的 DSA 和 DMA 將對美國的大型科技公司帶來不成比例的管理及成本負擔，並嚴重影響這些公司為歐盟客戶提供數位服務的品質與機會¹⁷²。美國也認為 DMA 和 DSA 是歐盟數位保護主義的一種形式，且有意懲罰守門人（主要為美國企業）¹⁷³。類似意見也出現在美國國家安全會議（U.S. National Security Council）於 2021 年美歐高峰會（U.S.-EU summit）會前致歐盟駐美代表團的信件中¹⁷⁴。5 間被歐盟指定為守門人的美國企業（Alphabet、Amazon、Apple、Meta 和 Microsoft）常被合稱為科技巨擘（Big Tech），為全球科技產業最具影響力與指標性的 5 家美國企業。2023 年全球公司市值排名前 5 名中科技巨擘便占 4 名，分別為第 1 名 Apple、第 2 名 Microsoft、第 4 名 Alphabet 和第 5

¹⁷² *Big Tech Critics Ask Raimondo for Meeting after Critique of European Proposals*, REUTERS (Dec. 23, 2021, 3:38 AM), <https://www.reuters.com/technology/big-tech-critics-ask-raimondo-meeting-after-critique-european-proposals-2021-12-22/>.

¹⁷³ Allison Edwards, *The Digital Markets Act: A Primer*, AMERICAN ACTION FORUM (Apr. 7, 2021), <https://www.americanactionforum.org/press-release/the-digital-markets-act-a-primer/> (last visited Mar. 8, 2025).

¹⁷⁴ Meredith Broadbent, *Implications of the Digital Markets Act for Transatlantic Cooperation*, CSIS (Sep. 15, 2021), <https://www.csis.org/analysis/implications-digital-markets-act-transatlantic-cooperation>.

名 Amazon，Meta 則為第 9 名，顯示他們在美國乃至全球經濟中的重要性¹⁷⁵。隨著數位經濟發展，美歐原本預期將強化在數位科技之合作，以確保跨大西洋經濟合作並應對共同安全的挑戰，但是，在 2025 年川普 2.0 及美國優先政策下，可能影響美歐在科技的合作關係¹⁷⁶。

在中國方面，目前僅有 1 間企業（ByteDance）被歐盟指定為守門人，ByteDance 為短片影音社群網站 TikTok 的母公司，TikTok 目前為全球第 4 大社群網站，排名緊接在 Facebook、YouTube 和 Instagram 後，也是近年來使用者人數增長速度最快的社群軟體。TikTok 全球每月活躍使用者達 12 億人，主要使用者為年輕 Z 世代族群，且平臺黏著度高，使用者每天平均花費 54 分鐘在 TikTok 平臺上¹⁷⁷。根據 TikTok 的統計資料，在 2022 年 8 月至 2023 年 1 月間歐盟境內的服務接收者為 1.25 億，2023 年 2 月至 7 月間則達 1.34 億¹⁷⁸。

與美國社群平臺興起不同，TikTok 的快速發展引發全球包括歐盟在內許多國家對中國政治影響力及假訊息可能藉由 TikTok 傳播之擔憂，且對 TikTok 的資料隱私權的保護機制也有所疑慮，導致歐盟執委會、歐洲議會及多個國家禁止在政府公務機上使用 TikTok。中國政府表示歐盟應尊重市場經濟機制，停止「泛化、濫用國家安全概念」¹⁷⁹。歐盟也曾因 TikTok 違

¹⁷⁵ PwC, *Global Top 100 companies - by market capitalisation*, at 17 (May 2023), <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/publications/top100/pwc-global-top-100-companies-2023.pdf>.

¹⁷⁶ Broadbent, *supra* note 174; OFFICE OF THE U.S. TRADE REPRESENTATIVE, 2025 NATIONAL TRADE ESTIMATE REPORT ON FOREIGN TRADE BARRIERS OF THE PRESENT OF THE UNITED STATES ON THE TRADE AGREEMENT PROGRAM at 152-55 (March 2025), <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2025NTE.pdf>

¹⁷⁷ Shelley Walsh, *The Top 10 Social Media Sites & Platforms*, SEARCH ENGINE JOURNAL, [https://www.searchenginejournal.com/social-media/social-media-platforms/\(Sep. 26, 2024\)](https://www.searchenginejournal.com/social-media/social-media-platforms/(Sep. 26, 2024)).

¹⁷⁸ TikTok, *European Union (EU) – Monthly Active Recipients Report- Aug-Jan 2023*, <https://www.tiktok.com/transparency/en/eu-mau/> (last visited Mar. 8, 2025); TikTok, *European Union (EU) – Monthly Active Recipients Report- Feb-Jul 2023*, <https://www.tiktok.com/transparency/en/eu-mau-2023-7/> (last visited Mar. 8, 2025).

¹⁷⁹ 中央社（03/01/2023），〈歐美加官方禁用TikTok 中國：以國安為名無理打壓〉，

反 GDPR 資料隱私對其加以裁罰。2025 年 5 月 2 日愛爾蘭資料保護委員會調查決定指出 TikTok 將歐洲經濟區平臺用戶的個人資料，傳輸到中國，違反 GDPR 第 13 條第 1 項第(f)款及第 46 條第 1 項，而被處以 5.3 億歐元罰鍰¹⁸⁰。DMA 及 DSA 除了與歐盟競爭政策相關之外，與個資保護及 GDPR 也具有密切關係，可以提供歐盟公民個資及隱私權一套高標準及多層級的保障。。

三、對我國的啟示

（一）我國相關案例

我國近年來發生數個與競爭法和數位平臺監管相關之議題，以下試從歐盟競爭法、DSA 和 DMA 觀點分析我國公平交易委員會處罰 Foodpanda 案例、新聞分潤以及 Android Pay 案等爭議。

1. Foodpanda 案例

公平交易委員會於 2019 年 9 月 23 日針對外送平臺 Foodpanda 加以處分，認為 Foodpanda 限制簽約餐廳在其外送平臺上之價格需與店內一致，並限制餐廳不得拒絕「顧客自取」訂單，而有限制競爭之疑慮，違反《公平交易法》第 20 條第 5 款規定，處以 200 萬罰鍰。Foodpanda 與 Uber Eats 分別

<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202303010332.aspx>（最後瀏覽日：05/15/2025）。

¹⁸⁰ EDPB, *Following EDPB Decision, TikTok Ordered to Eliminate Unfair Design Practices Concerning Children* (Sep. 15, 2023), https://edpb.europa.eu/news/news/2023/following-edpb-decision-tiktok-ordered-eliminate-unfair-design-practices-concerning_en; CJEU, *Press Release No. 28/24, Digital Markets Act: The Application by Bytedance (TikTok) Seeking Suspension of the Commission Decision Designating It as a Gatekeeper is Dismissed* (Feb. 9, 2024), <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-02/cp240028en.pdf>; Data Protection Commission, *Irish Data Protection Commission fines TikTok €530 Million and Orders Corrective Measures Following Inquiry into Transfers of EEA User Data to China* (May 2, 2025), <https://www.dataprotection.ie/en/news-media/latest-news/irish-data-protection-commission-fines-tiktok-eu530-million-and-orders-corrective-measures-following>

為臺灣 2 大外送平臺，公平交易委員會在處分書中更指出 Foodpanda 甚至打出「全臺最大美食外送平臺」稱號，可見其市占率之高¹⁸¹。

從歐盟規範，Foodpanda 符合 TFEU 第 102 條企業優勢地位的標準，而強制合作餐廳需遵守其要求，即「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」，可視為限制競爭，屬 TFEU 第 101 條之禁止訂定會妨礙市場競爭的交易條件範圍，此案如果發生在歐盟境內，將有 TFEU 第 101 條及第 102 條之適用。另外，從 DSA 規範分析，雖然臺灣及歐盟境內人口基數不同，無法直接套用 DSA 第 33 條使用者達 4,500 萬以上之規定，但 Foodpanda 符合使用者占 10% 以上人口且為線上中介平臺，因此符合 DSA 規範對象，可以適用 DSA 相關規定。另外，從 DMA 觀之，由於臺歐人口基數不同，因此難以直接套用 DMA 的使用者人數和營收相關標準，難以介定是否屬於 DMA 守門人規範範圍。

從歐盟規範觀察我國公平交易委員會對 Foodpanda 處分一案，可發現此案應適用 TFEU 第 101 條及第 102 條規定，且因符合 DSA 標準，因此也應受 DSA 規範。但由於 DMA 對守門人之判定標準包含使用者人數和營收等無法直接套用到臺灣的規範，因此單就沿用此標準而言，Foodpanda 應不會被指定為守門人，亦不適用 DMA 對守門人之規範。

2. 新聞分潤爭議

隨著數位平臺興起，新聞不再受限於傳統的媒體傳播方式，透過數位平臺和入口網站瀏覽新聞成為閱讀新聞的新方式，因此帶來的流量和廣告更成為數位平臺的主要收入之一。然而，在享受新聞點閱帶來的好處之際，多數平臺並未建立完善的分潤機制，使得提供新聞的媒體業者常無法獲得應有的利潤。有鑑於此，歐盟、加拿大、澳洲等國也分別制定新法進行規範。例如加拿大便採「議價模式」，2023 年 6 月通過的《線上新聞法》（Online News Act）要求主要數位平臺與新聞媒體業者就平臺使用新聞資訊之公平分潤與

¹⁸¹ 公平交易委員會（110）公處字第110066號處分書。

補償達成協議¹⁸²。然而，Meta 和 Google 對此表示不滿，Meta 拒絕支付費用，宣布將停止在 Facebook 和 Instagram 上的瀏覽新聞之功能，而 Google 則於 2023 年 11 月 29 日與加拿大政府達成協議，每年支付 1 億加幣給新聞媒體業者，以繼續在 Google 搜尋顯示各處提供的新聞¹⁸³。

歐盟則採用「著作權鄰接模式」（neighboring rights）來保護新聞出版品的線上使用權¹⁸⁴。此模式之法律基礎為 2019 年通過的《數位單一市場著作權指令》（Directive on Copyright in the Digital Single Market, CDSM）¹⁸⁵。該指令規定若數位平臺濫用其市場優勢地位，拒絕或未秉持善意與新聞媒體協商，其所在會員國之競爭主管機關得檢視該數位平臺是否有濫用支配地位之嫌。另外，法國乃第一個在國內著作權法中引入此模式的會員國，2021 年 7 月 Google 因無誠意與法國新聞媒體討論，而被法國競爭監管主管機關處以罰鍰 5 億歐元，事後 Google 與包括法新社（Agence France-Presse）在內等多家主流新聞媒體簽訂付款協議，爾後 Facebook 也跟進，與法國媒體業者達成付費共識。然而，Facebook 卻在 2023 年 9 月宣布由於新聞在全球 Facebook 動態中僅占不到 3%，自 2023 年 12 月起取消在法國、德國和英國的 Facebook News 頁面服務。Facebook 在與上述 3 國之新聞媒體之合約到期後將不再續簽新合約，不過，上述 3 國之新聞媒體業者仍能透過其他 Facebook 功能獲利¹⁸⁶。

¹⁸² *Online News Act* (S.C. 2023, c. 23).

¹⁸³ Meta, *Changes to News Availability on Our Platforms in Canada* (Aug. 1, 2023), <https://about.fb.com/news/2023/06/changes-to-news-availability-on-our-platforms-in-canada/>; Ismail Shakil, *Canada, Google Strike Deal to Keep News in Search Results*, REUTERS (Nov. 30, 2023, 5:30 AM), <https://www.reuters.com/technology/canada-google-reach-agreement-resolve-online-news-law-dispute-cbc-news-2023-11-29/>.

¹⁸⁴ 簡陳中、黃子怡、鄭為珊（2023），〈從數位平臺和新聞媒體議價探討傳播產業的國際監理趨勢〉，《NCC NEWS》，17卷1期，頁9。

¹⁸⁵ Directive (EU) 2019/790, of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC, 2019 O.J. (L 130) 92.

¹⁸⁶ 公平交易委員會，前揭註17，頁103-105；*France Fines Google 500 mln Euros over Copyright Row*, REUTERS (July 13, 2021), <https://www.reuters.com/technology/france->

從歐盟角度分析，新聞分潤議題除了 CDSM 之外，也可援引 TFEU 第 102 條、DSA 和 DMA 等規範，監管因刊登新聞而獲得廣告利益的大型線上數位平臺。由於大型數位線上平臺擁有市場優勢，往往造成平臺和新聞媒體業者協商失衡，形成不公平競爭，且此類平臺多已符合 DMA 標準而被指定為守門人，如果違反 DMA 第 5 條和第 6 條以及 TFEU 第 102 條規定，也得依相關規定加以規範¹⁸⁷。

我國新聞分潤議題目前仍處於數位平臺業者和新聞媒體業者自行討論階段，尚未有明確法規監管。2022 年 12 月 16 日數位部與文化部共同召開第 4 場新聞媒體業與大型數位平臺對話會議，Google 曾於會上提出期許能取得雙贏之媒體分潤解決方法，表達將持續與新聞業者溝通，並期盼相關主管機關能盡速推動數位轉型方案，取得雙贏¹⁸⁸。

3. Android Pay 案

搭售是數位市場中的一種重要的經營方法，此方法有助於將該事業在某市場中的市場力量和優勢地位延伸至另一個市場。「搭售」係指出賣人要求買受人必須同時購買 2 種以上可以獨立購買之產品，否則不予銷售之情形¹⁸⁹。

2018 年，公平交易委員會曾就 Google 規定使用者下載付費應用程式時必須使用 Android Pay 之搭售行為進行調查。一般搭售行為係屬《公平交易法》第 20 條第 5 款規定的垂直交易限制類型，而獨占事業的搭售行為則屬《公平交易法》第 9 條第 1 款獨占事業排除濫用類型。事實上，搭售行為需

fines-google-500-mln-over-copyright-row-2021-07-13/ (last visited Mar. 8, 2025); Hanna Ziady, *Google Agrees to Pay French Publishers for News*, CNN BUSINESS (Jan. 21, 2021, 12:43 PM), <https://edition.cnn.com/2021/01/21/tech/google-pays-french-publishers/index.html>.

¹⁸⁷ 許曉芬（2022），〈著作權與競爭法之新界線：從法國Google新聞議價案看著作鄰接權與濫用市場支配地位〉，《公平交易季刊》，30卷3期，頁35-36。

¹⁸⁸ 中央社（12/16/2022），〈媒體與數位巨擘對話 Google提共榮、新聞業盼增分潤〉，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202212160161.aspx>（最後瀏覽日：05/15/2025）。

¹⁸⁹ 公平交易委員會（2019），《認識公平交易法》，增訂18版，頁187，公平交易委員會。

達以下要素才會構成違法行為，包括：（1）有 2 項以上的個別產品；（2）被調查事業在主產品市場具有市場力；（3）被調查事業要求交易相對人必須就「主產品」與「被搭售產品」一併交易；以及（4）搭售行為不具合理事由，且結果造成相關市場之競爭限制。

公平交易委員會認定 Google 與其他金融機構間簽訂之契約中，並未對金融機構與其他第三方支付或相關業者之間的行動支付合作設下限制。另外，Google 平臺本身也未限制使用者必須使用 Android Pay 才能在 Google Play 中進行交易，使用者仍可選擇其他如信用卡、費用併入電信帳單等支付方式。最後，Google 當時也沒有向與其簽約的金融機構收取相關費用。綜上考量，公平交易委員會決定不予處分¹⁹⁰。

若從歐盟角度分析，Google Play 屬歐盟執委會指定的 VLOP，受 DSA 規範；同時也是符合 DMA 規定的守門人平臺，因此也應遵守 DMA 規定。另外，由於 Google 在歐盟享有優勢地位，因此也可援引 TFEU 第 102 條作為判斷依據。

（二）我國數位平臺競爭政策

我國公平交易委員會於 2022 年 12 月 20 日公布《數位經濟競爭政策白皮書》，針對數位經濟訂定 4 大面向，分別為（1）平臺是交易的中介，雙邊（或多邊）市場模式的平臺經濟興起，取代傳統經濟的單邊市場交易模式；（2）數據是重要的資源，使用者在網路上的任何活動都會產生數據資料記錄，這些正是大型平臺所需且重視的資源，也可能衍生隱私保護、差別取價（price discrimination）、聯合行為等相關議題；（3）跨域是茁壯的門徑，數位經濟使得各市場之間不再具有清晰的邊界，科技公司和數位平臺不再僅限於「在市場內競爭」，而是致力於將市場力量延伸至其他市場，為了「取得市場」而競爭，而這也會引發平臺搭售，或利用演算法提升產品排序並降

¹⁹⁰ 公平交易委員會，前揭註 17，頁 45-49；顏雅倫，前揭註 29，頁 253。

低對手排序之自我偏好問題，影響競爭之公平性；以及（4）市場力量集中是競爭的趨勢¹⁹¹。

《數位經濟競爭政策白皮書》針對多項競爭議題提出執法立場與方向，相關議題包括市場界定／市場力量衡量、自我偏好／搜尋偏頗、搭售、掠奪性定價／低價利誘、差別取價、最惠客戶條款、限制轉售價格、網路銷售管道、數據隱私與市場競爭、數位廣告分潤與新聞收費、合併結合、殺手併購、隱私在結合審查中扮演的角色、演算法與聯合行為，以及網路不實廣告等¹⁹²。歐盟在數位服務及市場的規範，法律較為完備，包括數位服務法、數位市場法、電子商務法、GDPR、競爭法規及數位稅等方面，針對上述我國白皮書列舉議題，皆有相關規定，值得比較研究，提供我國產官學界參考借鑑。

歐盟數位策略及政策，針對數位近用權、數位技能落差、跨域連結、個資保護、數位安全、數位及 AI 倫理、法律、社會、經濟（Ethical, Legal and Social Implications, ELSI）等方面的影響，DSA 及 DMA 事先從事深度論證及影響評估，並陸續訂頒相關法規、指引，以建構一個「以人為中心」、消費者保護及公平競爭為目標的數位服務，促進數位轉型、創新、連結、整合、基礎建設及公共治理等建構，將歐盟形塑為一個最適典範的數位服務區域¹⁹³。

對我國啟示方面，我國數位服務高度依賴美國大型數位公司提供服務，例如 Google、Microsoft 及 Amazon 等，對中介服務監管及法規皆較不完備。然而，鑑於數位守門人特性、數位主權、安全、創新，以及發展等方面的重要性。我國目前雖然仍沒有超大型數位服務公司，但是，針對外國超大型數位服務公司，仍可參考歐盟 DSA 及 DMA 等相關法規，規範這些超大型數位平臺或守門人的合理稅賦及公平競爭等義務，以及管制政治廣告、假訊息、網路操縱行為等問題，以提高中介平臺經營行為的透明性、公平性及合法性

¹⁹¹ 公平交易委員會，前揭註17，頁12-29。

¹⁹² 公平交易委員會，前揭註17，頁220-230。

¹⁹³ 洪德欽（2021），〈歐盟有關人工智慧的倫理指引與法律規範〉，王震宇（主編），《數位貿易政策與資訊科技法律》，頁12-15，五南。

¹⁹⁴。法規建置乃數位服務發展與創新的一項核心要件，我國應該重視數位服務法規的建構，以完善我國數位服務與平臺的建制與治理，明確數位服務法律關係，以促進數位服務創新與發展。

在與歐盟 DSA 和 DMA 比較方面，DSA 和 DMA 乃較為全面性專門法律，而《數位經濟競爭政策白皮書》則較偏向執法原則和政策方向指引。此外，歐盟採取事先監管方式，DMA 主管機關歐盟執委會認為，僅靠事後調查達成市場競爭與消費者保護等目的有一定困難度，因此引入事先監管方法。但我國《數位經濟競爭政策白皮書》則認為，歐盟將部分應為事後執法之行為，例如 DMA 禁止守門人搭售或自我偏好等規定皆歸入事先監管，出現競爭法主管機關是否適合執行事先監管任務之疑慮。《數位經濟競爭政策白皮書》認為，事先監管方式是利用「政府干預」，以解決因市場數位力量集中而衍生的潛在問題，這與競爭法利用排除限制競爭來恢復市場競爭機制的原則有明顯差異，加上數位經濟創新快速且動態競爭顯著，因此目前最適合我國的執法原則傾向「議題導向」，以個別案件為考量重點，並以既有分析框架為基礎，搭配新知和新分析工具，制定出最適合的執法標準¹⁹⁵。議題導向及個案雖然具有彈性，但是欠缺管制標準，在執行上也無前例可供參考，法律欠缺明確性也會導致法律關係不確定性及衍生相關爭端。所以，針對超大型中介平臺及搜尋引擎的規範，仍可參考歐盟事先監管方法，以確保公平競爭及消費者保護在數位服務市場之執行。

歐盟 2022/2481 決定¹⁹⁶，詳細規劃歐盟數位政策至 2030 年的目標、政策及發展願景，目標明確，政策內容詳細，且重視會員國之執行、公私部門及企業、公民的連結及協調合作，以發揮綜效。2022/2481 決定的一項特徵是非常完備，從個人的數位技能、數位身分（證）；到中小企業建立數位環

¹⁹⁴ 洪德欽、劉真好（2023），〈歐盟防治假訊息之策略與規範〉，《政治學報》，76期，頁13-20。

¹⁹⁵ 公平交易委員會，前揭註17，頁17-18、215-216。

¹⁹⁶ Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030, 2022 O.J. (L323) 4 (Dec. 19, 2022).

境、大型企業使用雲端運算等高階科技，說明歐盟執委會、歐盟高峰會在制定相關政策時，有考量到不同企業間的能力。臺灣類似的政策白皮書，僅是揭示一些政策目標，沒有具體的政策規劃、法律規定及相關配套措施及建置。我國將來數位服務法律也應留意歐盟該決定除了第 3 條規定一般目標，第 4 條進一步規定具體政策內容，以明確數位服務法律關係，提高其可行性。

另外，針對數位權利與原則，歐盟於 2022 年 1 月 26 日發布一項「歐洲數位權利與原則宣言」¹⁹⁷，詳細列舉數位時代及數位社會的權利保障及基本原則，包括：團結與包容、數位連結、數位教育與技能、工作條件、線上數位公共服務、數位選擇自由、公平線上環境、數位民主與數位公共空間參與、數位安全及資料保障、隱私權及兒童、少年的網路保障及賦權、數位永續性等面向及內容，以在數位時代，建立一個以人為中心，以歐盟公民福祉為原則的數位社會。歐盟上述數位權利保護理念、原則及內容，皆可參考而被納入我國數位基本法之內，才是認真對待基本權利，並落實其保護。

COVID-19 期間，各國封城措施，促進數位服務在經社活動的連結，加速商業經營模式的轉型以及數位貿易國際化的發展。數位服務在某些領域具有跨域性質，例如數位安全、對抗假訊息等問題，也需跨國合作。事實上，在歐盟內部市場運作的外國數位公司及網路平臺等，自 2024 年 2 月 17 日起也需適用 DSA 規定，歐盟數位服務法律因此具有外部影響。

歐盟數位服務因此重視國際合作，歐盟與美國於 2021 年 6 月 15 日建立了「美歐貿易和技術委員會」（Trade and Technology Council, TTC），協調數位科技及貿易合作，包括：（1）數位基礎建設與連接性、（2）深化科技合作、（3）建立有彈性的半導體供應鏈並加強數位研發及標準設定合作、（4）將價值推廣到全世界且連結合作夥伴、（5）加強跨大西洋的永續貿易工作、（6）通過出口管制和投資審查加強安全、（7）擴大跨大西洋貿易、（8）為數位化轉型培養人才。TCC 於 2022 年 12 月 5 日在馬里蘭舉行第 3 次部長會議，重申歐美數位合作的重要性及必要性，以回應俄烏戰爭及中美

¹⁹⁷ *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade*, COM (2022) 28 final (Jan. 26, 2022).

對抗等世局重大變遷後，地緣政治、地緣經濟、科技競爭、數位安全、國際貿易及全球供應鏈等方面所帶來的挑戰。值得注意的是，川普總統於 2025 年 1 月 23 日發布一項行政命令（EO14179），放寬對 AI 及數位科技與服務的監管。歐美監管的不同模式及差異，將不利於雙方在數位貿易之合作¹⁹⁸。

歐盟與日本於 2022 年 5 月東京高峰會上，建立「歐日數位夥伴關係」¹⁹⁹，強調增強全球供應鏈的彈性以及數位服務在其中扮演的角色，另重視數位安全及數位倫理、公共服務數位化，及協助中小企業數位連結，促進數位貿易、設定數位標準及促進數位科研發展、合作、教育及技能培訓等。在制度合作方面，歐盟與日本也透過日本公正取引委員會（Japan Fair Trade Commission, JFTC）與歐盟競爭總署（DG COMP）等主管機關建立執法資訊共享機制，針對超大型數位平臺可能涉及的壟斷行為、濫用市場地位等行為進行協調，分享案件資訊、調查流程、違規證據與處罰標準，探討建立平臺違規「通報與協調機制」。例如，歐日共同針對 App Store 佣金制度、廣告技術市場結構展開經驗交流；Apple 與 Google 的應用程式商店政策曾被雙方同時調查，反映出跨境合作的重要性。歐日也舉辦資安與演算法政策研討會，交流執行經驗與監理挑戰，為後續合作鋪路²⁰⁰。

¹⁹⁸ European Commission Statement STATEMENT/22/7516, EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council (Dec. 5, 2022); Exec. Order 14179, 90 Fed. Reg. 8471 (Jan. 31, 2025). 評論詳見文逢遠，〈美國人工智慧行政命令之新舊比較與可能影響〉，《經貿法訊》，343期，2025年，頁1。

¹⁹⁹ Council of the EU, *Joint Statement EU-Japan Summit 2022* (May 12, 2022), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/12/joint-statement-eu-japan-summit-2022/pdf/>.

²⁰⁰ European Council, *Joint Statement EU-Japan Summit 2022* (May 12, 2022), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/12/joint-statement-eu-japan-summit-2022/>; European Commission, *Digital Partnerships*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/partnerships> (Apr. 1, 2025); Akin, *EU and Japan sign Memorandum of Cooperation on digital identities and trust services* (Apr. 20, 2024), https://www.akingump.com/en/insights/ai-law-and-regulation-tracker/EU-and-Japan-sign-Memorandum-of-Cooperation-on-digital-identities-and-trust-services?utm_source=chatgpt.com.

歐盟與新加坡於 2023 年 2 月 1 日簽署歐盟與新加坡「數位經濟夥伴協定」(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)²⁰¹，以全面促進雙邊數位合作，包括數位貿易便捷化、可靠數據流通、電子支付、標準及一致性等領域，以及 AI、5G 及 6G 等方面的對話、合作及研發等，有助於歐盟及新加坡雙邊數位貿易的擴展、合作及數位與產業、貿易的連結，提高整體經濟競爭力。數位經濟夥伴協定第 5.1 條規定數位安全合作。另外，第 8.4 條規定數位經濟在競爭政策的合作，包括數位競爭法律、政策及實踐等資訊交換、分享最佳實踐，提供法規執行、培訓及能力建構等方面合作。

歐盟與新加坡於 2025 年 5 月 7 日簽署一項「數位貿易協定」(Digital Trade Agreement)，以強化雙方在數位貿易之合作，包括：電子合約、電子認證、消費者保護、個資保護、數位關稅、開放政府資料以及數位監管合作等項目。此一協定採取高標準貿易監管，將有助於雙方數位連結、數位貿易便捷化、包容性及安全性之發展，並提供 WTO 電子商務及國際數位貿易之參考²⁰²。

我國目前推動與歐盟洽簽雙邊投資協定。歐盟與日本及新加坡等國家簽署相關數位協定或夥伴關係，亦值得我國重視，從事深度研析，政策評估與調適因應等規劃。尤其，我國半導體產業深具競爭優勢，台積電又於 2024 年 8 月 20 日在德國德勒斯登(Dresden)設廠，投資 100 億歐元，全球經營布局更加完備。我國政府應藉此機會積極推動與歐盟及其會員國的人工智慧(AI)及數位產業的合作，以強化我國在全球數位科技與半導體產業的競爭力和韌性。歐盟向來重視新興科技的管制及法律基礎建設，在 AI、數位科技、超大型平臺及電子商務等領域的法律，較為完備，亦值得我國重視及參

²⁰¹ European Commission Press Release IP/23/467, EU and Singapore Launch Digital Partnership (Feb. 1, 2023).

²⁰² European Commission Statement STATEMENT/25/1147, Joint Statement by Commissioner Maros Šefčovič and Singapore Minister-in-charge of Trade Relations Grace Fu on the signature of the EU—Singapore Digital Trade Agreement (May 7, 2025).

考，以促進我國在新興數位科技與服務領域的法律創新，並進一步完善我國的相關建制。

陸、結 論

AI 及數位科技的創新，激勵電子商務及數位服務的成長。數位服務將逐漸改變人們生活方式及商業交易模式，形塑未來經濟及國際貿易的發展方向，帶來新的機會及潛在挑戰。歐盟針對數位服務的政策及規範，主要行動包括：（1）歐洲資料與數位策略；（2）歐盟競爭法規之合適性；（3）訂頒數位服務法（DSA）及數位市場法（DMA）；（4）新的產業策略包裹法案；（5）數位融資及投資基金；以及泛歐電子支付服務及市場之建構；（6）數位稅；（7）消費者保護；以及（8）國際合作等。DSA 及 DMA 於 2022 年 11 月生效，並分別於 2024 年 2 月 17 日及 2023 年 5 月 2 日實施，乃全球第 1 個分別針對數位市場以及超大型線上平臺加以規範的法律，頗具指標意義，可視為一種回應數位時代針對競爭政策從事事前監管的法律創新，成為一種特殊法律。

DSA 將更完整地規範數位服務，DMA 則規範超大型數位平臺，課以守門人義務，以強化對使用者及消費者的保護，以及公平競爭。超大型線上中介平臺以及守門人必須遵守一系列義務，並確保其行為的透明性、法規遵守及課責義務。2023 年 5 月 2 日開始，超大型數位平臺及守門人，必須遵守更嚴格義務，歐盟執委會建制一個獨立性「歐洲數位服務監理會」，另外，訂頒施行法規等，以強化監理及法規執行，創造一個更加創新、公平、安全及具有競爭性的數位市場。歐盟會員國也需設立數位監督機制以及一位「數位服務協調官」，而使歐盟數位服務形成一種「多層級」強度治理機制。

歐盟數位服務的立法行動，代表歐盟已認真對待數位服務以及相關問題，針對在數位市場具有系統重要性的超大型數位公司採取強度監管。DSA 及 DMA 的生效，將使數位服務法律關係更加明確，也有利於歐盟數位服務的發展與創新。DSA 及 DMA 反映歐盟捍衛數位主權、數位安全及數位市場

秩序的強烈決心，並促使超大型數位平臺監管的歐盟化，以維護公平競爭，並保護歐洲數位科技創新、中小企業及消費者權益，以及內部市場的正常運作。另外，DSA 及 DMA 顯示歐盟針對超大型中介平臺及守門人的規範，已從事後反壟斷制裁，調整為兼採事前監管及干預模式，這是歐盟數位法律在競爭政策的一種創新模式。尤其，DSA 提高守門人報告、透明及問責等機制。DMA 則針對超大型數位平臺及守門人強化其法規遵守及社會責任，規範的範圍不限於濫用其優勢地位，且規範一些具有網路效應的經營行為。凡此，歐盟數位法律及競爭政策，皆將根本性改變超大型數位公司及中介平臺的商業模式及經營行為，必須將公平交易、消費者選擇、數據與隱私權保護、公平競爭、公平稅賦、數位安全、系統風險等公共利益納入經營考量，以建立新的市場秩序及數位信心，此乃國際針對超大型數位平臺以及搜尋引擎公司加以規範的一種發展新趨勢，並可能產生外溢效應，值得重視。

歐盟已經與日本、新加坡及美國等主要國家建立數位經濟夥伴關係，以強化數位貿易及數位經濟之發展，以及數位安全及競爭領域之合作。數位服務因此超越經貿，涉及國家安全及科技創新，攸關各國未來在地緣政治及地緣經濟之發展與競爭。在 OECD、WTO 多邊電子商務談判及 G20 等國際論壇，歐盟也積極推銷其 DSA、DMA 等數位規範理念及原則，從事數位及平臺服務國際標準的倡議，以及國際規則的制定，以發揮其規範性實力。我國乃 WTO 正式會員，積極發展數位科技及服務產業，目前又推動與歐盟簽署雙邊投資協定，數位投資與貿易也可能列入專門條款或專章，歐盟 DSA、DMA、數位法律與競爭政策，以及歐盟與新加坡的數位經濟夥伴協定及數位貿易協定，亦值得我國重視，事先分析，妥為因應。

數位服務的崛起帶來產業結構、商業模式以及社會生活的變遷，並導致對管制與競爭、公平與自由、個人與企業、線上大型平臺或數位公司與主權國家或歐盟、國家與國家、國家與國際組織等多邊關係之衝擊，在在需要從事調適及再平衡，數位服務乃是一種動態發展過程，發展策略與法律規範在此一變遷過程扮演重要角色。我國面對數位服務的創新，以及數位經濟的發展，也需與時俱進，已成立數位發展部，並發布《數位經濟競爭政策白皮書》，

從事法規修訂，及政策調適等規劃。我國並得參考歐盟相關法規、政策及實踐，從事比較分析及滾動式調整，以完善我國相關建制。凡此，歐盟數位服務法及數位市場法，皆得提供我國參考借鑑及立法比較，以促進我國數位服務的健全發展。我國在發展數位服務與數位經濟時，也須重視大型跨國數位公司的監理、超大型數位平臺及守門人的規範，以強化公平競爭、消費者、個資及隱私權的保護，以及網路、資訊與數位安全等，以完善我國數位服務建制，提高我國數位服務競爭力並增進人民福祉。

參考文獻

一、中文部分

公平交易委員會（2019），《認識公平交易法》，增訂第十八版，公平交易委員會。

-----（2023），《數位經濟競爭政策白皮書》。載於
<https://www.ftc.gov.tw/upload/95fc5364-48a3-4f64-9821-2eeae4bbdaa5.pdf>。

文逢遠（2025），〈美國人工智慧行政命令之新舊比較與可能影響〉，《經貿法訊》，343期，頁1-5。

王牧寰、楊麗綺（2022），〈從責任到義務：論歐盟「電子商務指令」至「數位服務法」草案的思維轉變〉，收於：王震宇（主編），《數位貿易政策與資訊科技法律》，頁143-184，五南。

周冠汝（2022），〈數位中介服務法草案主要優缺點，你看懂了嗎？〉，《台灣人權促進會》，載於：<https://www.tahr.org.tw/news/3235>。

邱晨（2023），〈數位經濟之課稅趨勢：以探討OECD與歐盟在所得稅之發展為主〉，《臺大法學論叢》，52卷1期，頁1-71。
[https://doi.org/10.6199/NTULJ.202303_52\(1\).0001](https://doi.org/10.6199/NTULJ.202303_52(1).0001)

洪德欽（2014），〈歐洲聯盟法的法源〉，《華岡法粹》，57期，頁1-42。

-----（2020），〈歐盟自動駕駛車之發展策略與法律規範〉，《歐美研究》，50卷2期，頁349-431。[https://doi.org/10.7015/JEAS.202006_50\(2\).0007](https://doi.org/10.7015/JEAS.202006_50(2).0007)

-----（2021），〈歐盟有關人工智慧的倫理指引與法律規範〉，收於：王震宇（主編），《數位貿易政策與資訊科技法律》，頁3-34，五南。

洪德欽、劉真好（2023），〈歐盟防治假訊息之策略與規範〉，《政治學報》，76期，頁1-48。[https://doi.org/10.6229/CPSR.202312_\(76\).0001](https://doi.org/10.6229/CPSR.202312_(76).0001)

- 洪德欽、劉華美、蔡孟佑（2022），〈歐盟和德國數位政策與競爭法：兼論對臺灣的啟示〉，《第 28 屆競爭政策與公平交易法學術研討會論文集》，頁 29-70，公平交易委員會。
- 國家通訊傳播委員會（2022），《數位中介服務法草案總說明》，載於：https://www.ncc.gov.tw/chinese/files/22081/5542_47882_220811_1.pdf。
- 許曉芬（2022），〈著作權與競爭法之新界線：從法國 Google 新聞議價案看著作鄰接權與濫用市場支配地位〉，《公平交易季刊》，30 卷 3 期，頁 1-48。
- 郭戎晉（2022），〈競爭法與隱私法之界線暨判斷標準之研究〉，《公平交易季刊》，30 卷 4 期，頁 1-56。
- （2024），〈數位平臺競爭問題之治理模式比較與選擇課題（下）〉，《公平交易通訊》，117 期，頁 1-4。
- 陳明（2021），〈歐盟數位市場法草案下的中小企業視角與定位〉，《科技法律評析》，13 期，頁 171-204。
- 陳衍任（2022），〈「全球最低稅負制」對國際稅法的衝擊與挑戰〉，《臺大法學論叢》，51 卷 4 期，頁 1453-1541。
[https://doi.org/10.6199/NTULJ.202212_51\(4\).0003](https://doi.org/10.6199/NTULJ.202212_51(4).0003)
- 傅語萱（2022），〈簡介歐盟《數位服務法》〉，《經貿法訊》，307 期，頁 11-16。
- 彭睿仁（2022），〈從歐盟《數位市場法》論「守門人」權力之形成與監管〉，《政治科學論叢》，94 期，頁 83-147。
[https://doi.org/10.6166/TJPS.202212_\(94\).0003](https://doi.org/10.6166/TJPS.202212_(94).0003)
- 焦海濤（2022），〈平臺互聯互通義務及其實現〉，《探索與爭鳴》，3 期，頁 118-128。
- 靖心慈（2020），〈歐洲適應數位時代的新發展方向〉，《中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心》，載於 <https://web.wtocenter.org.tw/Page/15451/336133>。
- 廖義男（2021），《公平交易法》，元照。

- 鄭嘉逸（2022），〈數位平台之競爭監理：國際趨勢與案例研究〉，收於：王震宇（主編），《數位貿易政策與資訊科技法律》，頁 81-114，五南。
- 戴豪君（2025），〈歐盟數位市場進程對我國之啟示〉，《公平交易季刊》，33 卷 1 期，頁 1-50。
- 謝國廉（2015），〈歐盟競爭法之架構與範圍：以反競爭協議與濫用獨占地位之規範為中心〉，收於：洪德欽、陳淳文（主編），《歐盟法之基礎原則與實務發展（下）》，頁 1-39，國立臺灣大學出版中心。
- 簡陳中、黃子怡、鄭為珊（2023），〈從數位平臺和新聞媒體議價探討傳播產業的國際監理趨勢〉，《NCC NEWS》，17 卷 1 期，頁 7-10。
- 顏雅倫（2024），〈金融科技之競爭法課題：以數位金融平臺與限制競爭為中心〉，《臺大法學論叢》，53 卷 1 期，頁 209-292。
[https://doi.org/10.6199/NTULJ.202403_53\(1\).0004](https://doi.org/10.6199/NTULJ.202403_53(1).0004)

二、英文部分

- Akin. (2024, April 20). *EU and Japan sign Memorandum of Cooperation on digital identities and trust services*.
https://www.akingump.com/en/insights/ai-law-and-regulation-tracker/EU-and-Japan-sign-Memorandum-of-Cooperation-on-digital-identities-and-trust-services?utm_source=chatgpt.com
- Andriychuk, O. (2023). EU Digital Competition Law: The Socio-legal Foundations. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 25, 81-104.
<https://doi.org/10.1017/cel.2023.12>
- Apple. (n.d.). *Personal Data Use for Personalized User Experiences*.
<https://www.apple.com/legal/privacy/en-ww/personalized-user-experiences/>
- BBC News. (2022, September 14). *Google loses appeal over record EU anti-trust Android fine*. <https://www.bbc.com/news/technology-62888137>

- Belloso, N. M., & Petit, N. (2023). The EU Digital Markets Act (DMA): A Competition Hand in a Regulatory Glove. *European Law Review*, 48(4), 391-421.
- Bendiek, A., & Stuerzer, I. (2023). The Brussels Effect, European Regulatory Power and Political Capital: Evidence for Mutually Reinforcing Internal and External Dimensions of the Brussels Effect from the European Digital Policy Debate. *Digital Society*, 2(1), 1-25. <https://doi.org/10.1007/s44206-022-00031-1>
- Bianchi, P., & Labory, S. (2022). Industrial Strategy in A Transforming Capitalism. *Cambridge Journal of Economics*, 46(6), 1481-1497. <https://doi.org/10.1093/cje/beac049>
- Bjorklund, A. K., & Marceau, G. (2023). New (Paradigms In) International Economic Law. *Journal of International Economic Law*, 26(1), 3-11. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgac062>
- Bottomley, J. E.J. (2004). Implementing Clusters for High Availability. In *Proceedings of the FREENIX Track: 2004 USENIX Annual Technical Conference*. USENIX Association. https://www.usenix.org/legacy/events/usenix04/tech/sigs/full_papers/bottomley/bottomley.pdf
- Bradford, A. (2012). The Brussels Effect. *Northwestern University Law Review*, 107(1), 1-68.
- Brennan, J. (2023, March 13). *EU's Top Court to Hear High-Stakes Irish Apple Tax Appeal in May*. Irish Times. <https://www.irishtimes.com/business/2023/03/13/eus-top-court-to-hear-high-stakes-irish-apple-tax-appeal-in-may/>
- Broadbent, M. (2021, September 15). *Implications of the Digital Markets Act for Transatlantic Cooperation*. CSIS.

<https://www.csis.org/analysis/implications-digital-markets-act-transatlantic-cooperation>

- Car, P. (2024). *At a Glance- Enforcing the Digital Services Act: State of play* (PE 766.256). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766256/EPRS_ATA\(2024\)766256_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2024/766256/EPRS_ATA(2024)766256_EN.pdf)
- Carugati, C. (2023, February 20). *The difficulty of designating gatekeepers under the EU Digital Markets Act*. Bruegel. <https://www.bruegel.org/blog-post/difficulty-designating-gatekeepers-under-eu-digital-markets-act>
- Chirico, F. (2021). Digital Markets Act: A Regulatory Perspective. *Journal of European Competition Law & Practice*, 12(7), 493-499. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpab058>
- Cini, M., & Czulno, P. (2022). Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change. *Journal of European Integration*, 44(1), 41-57. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.2011260>
- Cogan, J. K. (2022). The United States and Its Partners Struggle to Implement Global Tax Agreement. *American Journal of International Law*, 116(4), 842-850. <https://doi.org/10.1017/ajil.2022.70>
- Cook, T. (2016, August 30). *A message to the Apple community in Europe*. Apple. <https://www.apple.com/ie/customer-letter/>
- Coulter, M. (2023, September 7). *How the EU's Digital Markets Act Challenges Big Tech*. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/how-eus-digital-markets-act-challenges-big-tech-2023-09-06/>
- Court of Justice of the European Union. (2024, February 9). *Digital Markets Act: The Application by Bytedance (TikTok) Seeking Suspension of the Commission Decision Designating It as a Gatekeeper is Dismissed* [Press release]. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-02/cp240028en.pdf>

- Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, H. (2019). *Competition Policy for the Digital Era: Final Report*. European Commission. <https://doi.org/10.2763/407537>
- CURIA. (2021). *Report for the Hearing- Competition — Abuse of Dominant Position — General Search Services and Specialised Product Search Services Offered Online — Decision Finding An Infringement of Article 102 TFEU and Article 54 of the EEA Agreement*. https://eulawlive.com/app/uploads/t_612_17_report_for_the_hearing_1581528569.pdf
- Data Protection Commission. (2025, May 5). *Irish Data Protection Commission fines TikTok €530 Million and Orders Corrective Measures Following Inquiry into Transfers of EEA User Data to China*. <https://www.dataprotection.ie/en/news-media/latest-news/irish-data-protection-commission-fines-tiktok-eu530-million-and-orders-corrective-measures-following>
- de Strel, A. (2022). *Gatekeeper Power in the Digital Economy: An Emerging Concept in EU Law* (DAF/AF/COMP/WD(2022)57). Organisation for Economic Co-operation and Development. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2022\)57/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2022)57/en/pdf)
- de Strel, A., Cave, M., Feasey, R., Krämer, J. & Monti, G. (2020). *Digital Markets Act: Making Economic Regulation of Platforms Fit for the Digital Age*. Centre on Regulation in Europe. https://cerre.eu/wp-content/uploads/2020/11/CERRE_DMA_Making-economic-regulation-of-platforms-fit-for-the-digital-age_Full-report_December2020.pdf
- Dentons. (2022, December 7). *EU Digital Markets Act: Next steps and long-term outlook*. <https://www.dentons.com/en/insights/articles/2022/december/7/eu-digital-markets-act-next-steps-and-long-term-outlook>

- Edwards, A. (2021, April 7). *The Digital Markets Act: A Primer*. American Action Forum. <https://www.americanactionforum.org/press-release/the-digital-markets-act-a-primer/>
- Eifert, M., Metzger, A., Schweitzer, H., & Wagner, G. (2021). Taming the Giants: The DMA/DSA Package. *Common Market Law Review*, 58(4), 987-1028. <https://doi.org/10.54648/cola2021065>
- Espinoza, J. (2020, February 12). *Google Stands Firm in Its Appeal against €2.4bn Shopping Fine*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/a5c0a64c-4d9a-11ea-95a0-43d18ec715f5>
- (2021, November 10). *EU Wins €2.4bn Google Shopping Case*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/3e8e45e6-54b4-4b0f-8bda-69ab1389eabd>
- (2023). *TikTok and Meta challenge EU's landmark digital rules*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/24d4b40f-08fa-4568-ac55-a317b5ef8255>
- European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, Lupiáñez-Villanueva, F., Boluda, A., Bogliacino, F., Liva, G., Lechardoy, L., & Rodríguez de las Heras Ballell, T. (2022). *Behavioural Study On Unfair Commercial Practices In The Digital Environment: Dark Patterns And Manipulative Personalisation: Final Report*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/859030>
- European Commission. (2003, April 2). *Commission Decision of 2 April 2003, declaring a concentration to be compatible with the common market and the EEA Agreement (Case No COMP/M. 2876 Newscorp/Telepiù)*. https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m2876_en.pdf
- (2010, May 19). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Digital Agenda for Europe (COM/2010/245*

final). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>

----- (2013, October 2). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Regulatory Fitness and Performance (REFIT): Results and Next Steps* (COM/2013/685 final). https://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/20131002-refit_en.pdf

----- (2014, February 5). *Antitrust: Commission Obtains from Google Comparable Display of Specialised Search Rivals - Frequently Asked Questions* [Press memo]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_14_87/MEMO_14_87_EN.pdf

----- (2014, July 2). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Towards a Thriving Data-Driven Economy* (COM/2014/442 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0442>

----- (2015, April 15). *Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Google on Comparison Shopping Service; Opens Separate Formal Investigation on Android* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4780

----- (2015, May 6). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Digital Single Market Strategy for Europe* (COM/2015/192 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192>

- (2016, August 30). *State Aid: Ireland Gave Illegal Tax Benefits to Apple Worth up to €13 Billion* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2923
- (2017, July 19). Commission Decision (EU) 2017/1283 of 30 August 2016 on State aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D1283>
- (2017, June 27). *Antitrust: Commission fines Google €2.42 Billion for Abusing Dominance as Search Engine by Giving Illegal Advantage to Own Comparison Shopping Service – Factsheet* [Press memo]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_17_1785/MEMO_17_1785_EN.pdf
- (2018, April 26). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services* (COM/2018/238 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0238>
- (2018, January 12). *Summary of Commission decision of 27 June 2017 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.39740 — Google Search (Shopping))*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018XC0112(01))
- (2018, July 18). *Antitrust: Commission Fines Google €4.34 Billion for Illegal Practices Regarding Android Mobile Devices to Strengthen Dominance of Google's Search Engine* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4581
- (2018, March 21). *Proposal for a Council Directive on the Common System of a Digital Services Tax on Revenues Resulting from the Provision*

- of Certain Digital Services* (COM/2018/148 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0148>
- (2018, March 21). *Proposal for a Council Directive Laying down Rules Relating to the Corporate Taxation of a Significant Digital Presence* (COM/2018/147 final). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:3d33c84c-327b-11e8-b5fe-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF
- (2019, July 17). *Antitrust: Commission Opens Investigation into Possible Anti-Competitive Conduct of Amazon* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4291
- (2019, March 20). *Antitrust: Commission Fines Google €1.49 Billion for Abusive Practices in Online Advertising* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1770
- (2019, November 28). *Summary of Commission Decision of 18 July 2018 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.40099 — Google Android)*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1128\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC1128(02))
- (2020). *Combined evaluation roadmap/Inception impact assessment* (Ref. Ares(2020)287768–02/06/2020). https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12158-Digital-Services-Act-deepening-the-Internal-Market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services_en
- (2020). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act)* (COM/2020/842 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0842>
- (2020). *Shaping Europe's Digital Future*. <https://doi.org/10.2759/091014>

- (2020, December 15). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC (COM/2020/825 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0825>
- (2020, July 9). *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: Report on Competition Policy 2019 (COM/2020/302 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0302>
- (2020, November 10). *Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the Use of Non-Public Independent Seller Data and Opens Second Investigation into Its E-Commerce Business Practices* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077
- (2020, November 3). *Summary of Commission Decision of 20 March 2019 relating to a proceeding under Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 54 of the EEA Agreement (Case AT.40411 – Google Search (AdSense))*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AT40411\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020AT40411(03))
- (2020, September 25). *Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on the Commission's Decision to Appeal the General Court's Judgment on the Apple Tax State Aid Case in Ireland* [Press statement]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1746
- (2021, March 25). Council Directive (EU) 2021/514 of 22 March 2021 amending Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field

- of taxation. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021L0514>
- (2021, November 18). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions: A Competition Policy Fit for New Challenges* (COM/2021/713 final). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:77b87fe6-4856-11ec-91ac-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- (2022, December 20). *Antitrust: Commission Accepts Commitments by Amazon Barring It from Using Marketplace Seller Data, and Ensuring Equal Access to Buy Box and Prime* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7777
- (2022, December 19). Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2481>
- (2022, December 5). *EU-US Joint Statement of the Trade and Technology Council* [Press statement]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/statement_22_7516
- (2022, January 26). *European Declaration on Digital Rights and Principles for the Digital Decade* (COM/2022/28 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0028>
- (2022, November 28). *Joint Statement by President von der Leyen and President Yoon on the EU-Republic of Korea Digital Partnership* [Press statement]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7232
- (2022, October 12). *The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets*. <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019->

2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en

----- (2022, October 27). *The Digital Services Act: Ensuring A Safe and Accountable Online Environment*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_en

----- (2023, April 17). *DSA enforcement: Commission launches European Centre for Algorithmic Transparency* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2186

----- (2023, April 25). *Digital Services Act: Commission designates first set of Very Large Online Platforms and Search Engines* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2413

----- (2023, December 1). *Commission sends request for information to Meta under the Digital Services Act* [Press release]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-sends-request-information-meta-under-digital-services-act>

----- (2023, February 1). *EU and Singapore Launch Digital Partnership* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_467

----- (2023, November 10). *Commission sends requests for information to Meta and Snap under the Digital Services Act* [Press release]. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-sends-requests-information-meta-and-snap-under-digital-services-act>

----- (2023, October 12). *The Commission sends request for information to X under the Digital Services Act* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4953

----- (2023, October 19). *Commission sends request for information to TikTok under the Digital Services Act* [Press release]. <https://digital->

- strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-sends-request-information-tiktok-under-digital-services-act
- (2023, September 6). *Digital Markets Act: Commission designates six gatekeepers* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4328
- (2023, September 6). *Questions and Answers: Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349.
- (2024). *Commission seeks feedback on the measures Apple should take to ensure interoperability under the Digital Markets Act*. https://digital-markets-act.ec.europa.eu/commission-seeks-feedback-measures-apple-should-take-ensure-interoperability-under-digital-markets-2024-12-19_en
- (2024). *Digital Services Act: Questions and Answers*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/glossary-digital-services-act>
- (2024). *Digital Services Coordinators*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-dscs>
- (2024). *Remarks by Executive Vice-President Vestager following the Court of Justice rulings on the Apple tax State aid and Google Shopping antitrust cases* [Press speech]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_4624
- (2024). *Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>
- (2024, December 17). *Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6487
- (2024, June 24). *Commission sends preliminary findings to Apple and opens additional non compliance investigation against Apple under the*

- Digital Markets Act* [Press release].
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_3433/IP_24_3433_EN.pdf
- (2024, November 14). *Commission fines Meta €797.72 million over abusive practices benefitting Facebook Marketplace* [Press release].
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5801
- (2025). *Competition: Antitrust/Cartel Cases*, <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?caseInstrument=AT>
- (2025, May 15). *Commission preliminarily finds TikTok's ad repository in breach of the Digital Services Act* [Press release].
https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/ip-25-1223_en.pdf
- (2025, May 7). *Joint Statement by Commissioner Maros Šefčovič and Singapore Minister-in-charge of Trade Relations Grace Fu on the signature of the EU – Singapore Digital Trade Agreement* [Press statement].
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/statement_25_1147/STATEMENT_25_1147_EN.pdf
- (2025, April 23). *Commission finds Apple and Meta in breach of the Digital Markets Act* [Press Release].
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_1085/IP_25_1085_EN.pdf
- (2025, April 1). *Digital Partnerships*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/partnerships>
- (2025). *European Board for Digital Services*, 3 April 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-board>
- (2025). *Gatekeepers*. https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en
- (2025, February 12). *The Digital Services Act Package*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>

- (n.d.). Commission Decision of Aug. 30, 2016 on State Aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple (C/2016/5605 final). https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf
- (n.d.). *List of Acquisitions*. <https://digital-markets-act-cases.ec.europa.eu/acquisitions>
- (n.d.). *What is competition policy - brief definitions*, https://competition-policy.ec.europa.eu/about/what-competition-policy/what-competition-policy-brief-definitions_en
- European Council. (2022, May 22). *Joint Statement EU-Japan Summit 2022*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/12/joint-statement-eu-japan-summit-2022/>
- European Data Protection Board. (2023, September 15). *Following EDPB Decision, TikTok ordered to eliminate unfair design practices concerning children*. https://edpb.europa.eu/news/news/2023/following-edpb-decision-tiktok-ordered-eliminate-unfair-design-practices-concerning_en
- European Parliament. (2024). Competition policy. In Fact sheets on the European Union. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy>
- Eurostat. (2025, February 20). *Online shopping in the EU keeps growing*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250220-3>
- Fefer, R. F. (2020). *Internet Regimes and WTO E-Commerce Negotiations*. Congressional Research Service.
- Fletcher, A., Ormosi, P. L., & Savani, R. (2023). Recommender Systems and Supplier Competition on Platforms. *Journal of Competition Law & Economics*, 19(3), 397-426. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhad009>

- Foo, Y. C. (2023, December 2). *TikTok asks EU court to suspend EU gatekeeper label until its ruling*. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/tiktok-asks-eu-court-suspend-eu-gatekeeper-label-until-its-ruling-2023-12-01/>
- Frank, N., & Kleczka, M. (2025). Complying with the Digital Markets Act by introducing exclusivity rebates?. *Journal of European Competition Law & Practice*, lpaf018. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaf018>
- General Court of the European Union. (2020, July 15). *The General Court of the European Union annuls the decision taken by the Commission regarding the Irish tax rulings in favour of Apple* [Press release]. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-07/cp200090en.pdf>
- Gerken, T. (2024, September 10). *EU court rules Google must pay €2.4bn fine*. BBC News. <https://www.bbc.com/news/articles/cjw3e1pn741o>
- Guggenberger, N. (2021). The Essential Facilities Doctrine in the Digital Economy: Dispelling Persistent Myths. *Yale Journal of Law & Technology*, 23, 301-359. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3802559>
- Ireland Department of Enterprise, Trade and Employment. (2020). *Apple initial comments on the proposed Digital Markets Acts*, <https://enterprise.gov.ie/en/consultations/consultations-files/apple-dsa-submission.pdf>
- Ireland Department of Finance. (2016). *Apple State Aid Case: Explanation of the main lines of argument in Ireland's annulment application lodged with the General Court of the European Union on 9 November 2016*. <https://assets.gov.ie/18787/ea8fdede97ab4ed2b2446cc647cceff0.pdf>
- Kindl, J. (2024). Prospects for Concurrent Private Enforcement of the DMA and Article 102 TFEU. *Journal of Antitrust Enforcement*, 12(2), 241-246. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae014>

- Leistner, M. (2021). The Commission's vision for Europe's digital future: proposals for the Data Governance Act, the Digital Markets Act and the Digital Services Act—a critical primer. *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 16(8), 778-784. <https://doi.org/10.1093/jiplp/jpab054>
- Leyen, U. v. d. (2019). *A Union that strives for more : my agenda for Europe : political guidelines for the next European Commission 2019-2024*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2775/018127>
- Lomba, N., & Evas, T. (2020). *Digital Services Act: European Added Value Assessment* (PE 654.180). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654180/EPRS_STU\(2020\)654180_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654180/EPRS_STU(2020)654180_EN.pdf)
- Madiega, T. (2020). *Regulating Digital Gatekeepers: Background on the Future Digital Markets Act* (PE 659.397). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659397/EPRS_BRI\(2020\)659397_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/659397/EPRS_BRI(2020)659397_EN.pdf)
- (2022). *Digital Markets Act* (PE 690.589). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI\(2021\)690589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690589/EPRS_BRI(2021)690589_EN.pdf)
- Maier, I. (2024). Regulatory design in the EU Digital Markets Act: no solo run for the European Commission. *Journal of Antitrust Enforcement*, 12(2), 273-279. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnae029>
- Malnar, V. B., & Kunda, I. (2024). Designating Gatekeepers and Very Large Online Platforms under the EU Digital Acquis. *Journal of European Consumer and Market Law*, 13(6), 242-248.
- Marsden, P., & Podszun, R. (2020). *Restoring Balance to Digital Competition—Sensible Rules, Effective Enforcement*. Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Martínez, A. R. (2024). Rebutting Gatekeeper Presumptions in the Digital Markets Act: Case T-1077/23 Bytedance Ltd v European Commission. *Journal of*

- European Competition Law & Practice*, 15(4), 537-539.
<https://doi.org/10.1093/jeclap/lpae053>
- Mediega, T., & Franciosi, M. (2022). *Digital Services Act: Application Timeline* (PE 739.227). European Parliament.
<https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739227/EPRS-AaG-739227-DSA-Application-timeline-FINAL.pdf>
- (2023, August 1). *Changes to News Availability on Our Platforms in Canada*. <https://about.fb.com/news/2023/06/changes-to-news-availability-on-our-platforms-in-canada/>
- (2025, February 13). *Our Response to the European Commission's Decision on Facebook Marketplace*.
<https://about.fb.com/news/2024/11/our-response-to-the-european-commissions-decision-on-facebook-marketplace/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Abuse of Dominance in Digital Markets*.
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2020\)4/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2020)4/en/pdf)
- (2021). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (Italy, October 2021)*.
<https://doi.org/10.1787/1c72b2af-en>
- (2021, October 8). *Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy*, 8 October 2021.
<https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>
- (2023). *Members of the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS joining the October 2021 Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy as of 9 June 2023*.
<https://www.oecd.org/tax/beps/oecd-g20-inclusive-framework->

members-joining-statement-on-two-pillar-solution-to-address-tax-challenges-arising-from-digitalisation-october-2021.pdf

- Peitz, M. (2023). How to Apply the Self-Preferencing Prohibition in the DMA, *Journal of European Competition Law & Practice*, 14(5), 310-315. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpad029>
- Peukert, C., Bechtold, S., Batikas, M., & Kretschmer, T. (2022). Regulatory Spillovers and Data Governance: Evidence from the GDPR. *Marketing Science*, 41(4), 746-768. <https://doi.org/10.1287/mksc.2021.1339>
- Podszun, R. (2022). Should Gatekeepers Be Allowed to Combine Data? Ideas for Art. 5(a) of the Draft Digital Markets Act. *GRUR International*, 71(3), 197-205. <https://doi.org/10.1093/grurint/ikab131>
- PwC. (2023). *Global Top 100 companies - by market capitalisation*, available at: <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/publications/top100/pwc-global-top-100-companies-2023.pdf>
- Reuters. (2021). *Big Tech critics ask Raimondo for meeting after critique of European proposals*. <https://www.reuters.com/technology/big-tech-critics-ask-raimondo-meeting-after-critique-european-proposals-2021-12-22/>
- (2021). *France fines Google 500 mln euros over copyright row*. <https://www.reuters.com/technology/france-fines-google-500-mln-over-copyright-row-2021-07-13/>
- Sainio, L. (2023). *The EU Digital Markets Act – What Is Different Compared to the EU Competition Law Rules and What Are the Anticipated Impacts on Companies and Consumers?*. Hannes Snellman. <https://www.hannessnellman.com/news-views/blog/the-eu-digital-markets-act-what-is-different-compared-to-the-eu-competition-law-rules-and-what-are-the-anticipated-impacts-on-companies-and-consumers/>

- Sánchez, M. D. M. (2024). The Devil is in the Procedure: Private Enforcement in the DMA and the DSA. *University of Bologna Law Review*, 9(1), 7-44. <https://doi.org/10.6092/issn.2531-6133/19638>
- Schickler, J., & Alonso, A. S. (2024, September 10). Apple, Ireland lose €13bn sweetheart tax deal case in victory for EU's 'tax lady'. Euronews. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/09/10/apple-ireland-lose-13bn-sweetheart-tax-deal-case-in-victory-for-eus-tax-lady>
- Schweitzer, H., & Metzger, A. (2023). Data Access under the Draft Data Act, Competition Law and the DMA: Opening the Data Treasures for Competition and Innovation?. *GRUR International*, 72(4), 337-356. <https://doi.org/10.1093/grurint/ikad012>
- Shakil, I. (2023, November 30). Canada, Google strike deal to keep news in search results. Reuters. <https://www.reuters.com/technology/canada-google-reach-agreement-resolve-online-news-law-dispute-cbc-news-2023-11-29/>
- Shattock, E. (2023). Lies, liability, and lawful content: Critiquing the approaches to online disinformation in the EU. *Common Market Law Review*, 60(5), 1313-1348. <https://doi.org/10.54648/cola2023094>
- Szczepański, M. (2020). *Is Data the New Oil? Competition Issues in the Digital Economy* (PE 646.117). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646117/EPRS_BRI\(2020\)646117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646117/EPRS_BRI(2020)646117_EN.pdf)
- TikTok. (2023). *European Union (EU) – Monthly Active Recipients Report- Aug-Jan 2023*. <https://www.tiktok.com/transparency/en/eu-mau/>
- (2023). *European Union (EU) – Monthly Active Recipients Report- Feb-Jul 2023*. <https://www.tiktok.com/transparency/en/eu-mau-2023-7/>
- (2023, November 16). *Appealing our 'Gatekeeper' Designation Under the Digital Markets Act*. <https://newsroom.tiktok.com/en-eu/appealing-our-gatekeeper-designation-under-the-digital-markets-act>

- Traversa, E. (2014). State Aid and Taxation: Can an Anti-avoidance Provision be Selective?. *European State Aid Law Quarterly*, 13(3), 518-525.
- Turillazzi, A., Taddeo, M., Floridi, L., & Casolari, F. (2023). The Digital Services Act: An Analysis of its Ethical, Legal, and Social Implications. *Law, Innovation And Technology*, 15(1), 83-106.
<https://doi.org/10.1080/17579961.2023.2184136>
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2021). *COVID-19 and E-Commerce: A Global Review*. United Nations.
- (2021). *Digital Economy Report 2021*. United Nations.
https://unctad.org/system/files/official-document/der2021_en.pdf
- United States Trades Representative. (2025). *2025 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers of the Present of the United States on the Trade Agreement Program*. United States Trades Representative.
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2025NTE.pdf>
- van den Boom, J., & Podszun, R. (2025). Procedures in the DMA: non-compliance navigation – Exploring the European Commission’s space for discretion and informality in procedure and decision-making in the Digital Markets Act. *European Competition Journal*, 1-30.
<https://doi.org/10.1080/17441056.2025.2464959>
- Walle, S. V. (2024). *Is the EU’s Digital Markets Act going global? How Japan is crafting its own version of digital regulation with the Smartphone Act*. EU-RENEW. <https://eu-renew.eu/is-the-eus-digital-markets-act-going-global-how-japan-is-crafting-its-own-version-of-digital-regulation-with-the-smartphone-act/>
- Walsh, S. (2024, September 18). *The Top 10 Social Media Sites & Platforms*. Search Engine Journal. <https://www.searchenginejournal.com/social-media/social-media-platforms/>

- Westling, J. (2022, April 19). *Europe's Digital Markets Act Has Global Implications*. American Action Forum. <https://www.americanactionforum.org/insight/europes-digital-markets-act-has-global-implications/>
- Witt, A. C. (2022). Platform Regulation in Europe – Per Se Rules to the Rescue?. *Journal of Competition Law & Economics*, 18(3), 670-708. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhac001>
- Ziady, H. (2021, January 21). *Google agrees to pay French publishers for news*. CNN Business. <https://edition.cnn.com/2021/01/21/tech/google-pays-french-publishers/index.html>

The EU's Regulation and Practice on the Very Large Online Platforms

*Der-Chin Horng**

Abstract

The platform services and digital economy play an increasing role in the European Union (EU). Particularly, the very large digital online platform and search engines have the characteristics of gatekeeper and pose the potential risk of leading to market monopoly, and negatively affecting consumer rights, privacy, and fair competition. Therefore, the law and competition play an important role in the development of digital services, so as to strengthen consumer protection, fair competition, sound development of the digital industry, and establish a secure and trusted digital system.

* LL.B., National Chengchi University, LL.M., London School of Economics and Political Science, Ph.D. in Law, University College London. Horng is currently Research Fellow of the Institute of European and American Studies, Academia Sinica, Taiwan (R.O.C.); Professor (part-time) of WTO Law and EU Law at both National Taiwan University and National Chengchi University; and Member of International Protection of Consumers Committee, International Law Association. The Author would like to thank invaluable comments by anonymous referees; and assistance by Sandra Niu and Minfang Tsai. Any remaining errors are my own. The Author would also like to extend his sincere thanks to Dean Ryuji Yamamoto and Professor Tadashi Shiraishi, both of the Graduate Schools for Law & Politics and Faculty of Law, for their kind invitation to me to conduct a research visit to the University of Tokyo on the topic of this paper from 22 March to 30 April 2025. This visit was generously sponsored by the National Science and Technology Council of Taiwan (R.O.C.). This article is based on a draft paper titled "Digital Policies and Competition Law in the EU and Germany and Implications for Taiwan," co-authored by Der-Chin Horng, Hwa-Meei Liou, and Meng-Yow Tsai, and presented at the 28th Academic Conference on Competition Policy and Fair Competition, held on December 9, 2021. The current version of this article reflects substantial updates and revisions, particularly to the sections originally authored by Horng.
E-mail: dchorng@sinica.edu.tw

The EU adopted the Digital Services Act (DSA) and the Digital Markets Act (DMA) on 4 October 2022 and 18 July 2022 respectively. The DSA fully harmonizes the rules to core platform services in the EU market. The DMA introduces a number of ex-ante regulation model obligations for very large online platform(VLOP) and gatekeepers. These two Acts establish a comprehensive regulatory framework for large digital platforms and gatekeepers, aiming to create a more open and safer digital space based on respect for fundamental rights, consumer protection, fair competition, digital security, and digital sovereignty. This paper analyzes the jurisprudence and practices of the DMA and DSA, as well as their implications for very large online platforms and the EU's competition policy. This paper will focus on the EU's digital strategy and regulation. It adopts the legal interpretation method to analyze the EU's digital service law and digital market law; it adopts the case-study method to explore relevant judicial practice in EU law and EU competition policy. This paper also summarizes some major findings to highlight the specific features, significance and impacts of the EU's regulation of the large digital platforms and gatekeepers.

Keywords: core platform services, Digital Markets Act (DMA), Digital Services Act (DSA), EU, ex-ante regulation, fair competition, gatekeeper, interoperability, very large online platform (VLOP), very large online search engine (VLOSE)

