

歐盟將建立打擊線上平台不公平商業行為之新規則

江昱瑩 編譯

摘要

歐洲議會、歐盟理事會與歐盟執委會就「促進線上中介服務之商業用戶的公平與透明性規則」達成政治協議，於通過及公佈的 12 個月後，規則將開始施行。該規則為世界第一個處理線上平台與商業用戶的規則，旨在打擊不公平商業行為並提升線上平台的透明度。歐盟將會透過其建立的線上平台觀測站監測該規則的執行效果。

(取材自：European Commission Press Release IP/19/1168, Digital Single Market: EU Negotiators Agree to Set Up New European Rules to Improve Fairness of Online Platforms' Trading Practices (Feb. 14, 2019).)

歐洲議會 (European Parliament)、歐盟理事會 (Council of the European Union) 與歐盟執委會 (European Commission) 於今 (2019) 年 2 月 13 日，就有史以來第一個為使用線上平台之商家與貿易商創造公平、透明及可預測商業環境的規則，達成政治協議。新規則嘉惠之對象包含透過市場販售的貿易商、使用訂房平台的旅館及應用程式開發人員。預期新規則將創造更透明且可以預測的線上交易環境，並提供解決爭端與投訴之新可能。

新規則作為「數位單一市場策略 (Digital Single Market Strategy)」之一部份，將適用於整個線上平台經濟，換言之，在歐盟營運之 7000 個左右的線上平台或市場皆包含在內，其中不乏全球巨擘，但也有極小、卻對商業用戶有重要議價能力的新創公司。新規則中的特定條款，尤其是涉及排行透明度的規定，也將適用於搜尋引擎。以下先概述規則之主要內容，再透過釐清規則適用範圍及其與競爭法的關係，以便更確切掌握新規則之內涵。

壹、「促進線上中介服務之商業用戶的公平與透明性規則」概述

新規則的主要目標為提高線上平台營運方式的透明度，以及使商業用戶獲得有效補救的可能¹，具體規範包括以下四方面。

¹ Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Promoting

一、禁止特定不公平行為

(一) 禁止突然且不附理由地暫停帳號

根據新規則，數位平台不能再不附明確理由，或於不提供申訴可能性的情況下，暫停或終止賣家帳戶²。若係出於錯誤而暫停，平台也需回復賣家帳戶。

(二) 條款與條件應簡明易懂、且變更時需預先通知

數位平台的條款和條件內容須易於取得，並使用簡明易懂的文字。條款和條件有所變更時，至少需提前 15 天通知，使賣家得根據變更調整業務³。若變更需要複雜的調整以茲因應者，則應更更提前通知。

二、增進線上平台透明度

(一) 揭露排序參數

市場和搜尋引擎須揭露其在網頁上為商品或服務排序使用的主要參數，以助賣家了解如何極大化其曝光率⁴。該規則旨在幫助賣家，但並非允許彼等操縱排序系統。

(二) 強制揭露特定商業行為

某些線上平台不只提供市場，同時本身在該市場亦身兼賣家。根據新規則之透明化規定，平台須全面揭露任何可能給予自家產品的優勢⁵。此類平台亦須揭露所蒐集之資料及使用方式，尤其是需揭露資料與其他商業合作夥伴共享的方式⁶。而涉及個人資料的情況時，「一般資料保護規則 (General Data Protection Regulation)」亦有所適用。

三、增設爭端解決新途徑

當問題出現時，目前賣家經常因無法向平台申訴或解決客訴而處於困境。此

Fairness and Transparency for Business Users of Online Intermediation Services, art. 1, COM (2018) 238 final (Apr. 26, 2018) [hereinafter Proposal].

² *Id.* art. 4.

³ *Id.* art. 3.

⁴ *Id.* art. 5.

⁵ *Id.* art. 6.

⁶ *Id.* art. 7.

一情況將隨著新規則之出現而有所改變。

(一) 投訴處理機制

所有平台必須建立內部投訴處理系統以協助商業用戶⁷。僅有員工人數及營業額最小的平台方能豁免此義務⁸。

(二) 調解

平台需要以調解的方式，為賣家提供更多解決潛在問題的選項⁹。此有助於在法院外解決更多爭議，節省賣家的時間和金錢。

四、規則執行

商業公會將能夠向法院對平台業者提起告訴，以阻止任何不遵守規則的行為¹⁰。這將幫助商家克服對平台報復行為的恐懼，並當新規則未獲遵循時，降低個別商家的訴訟成本。此外，若成員國願意，得指定具有執法權力的政府機關，使商家得轉向這些機關尋求幫助¹¹。

貳、規則適用範圍之釐清

歐盟執委會為釐清規則內容，亦發布說明書，解釋規則之影響與適用範圍等問題，主要是在受新規則拘束之對象。此外，新規則既是針對線上平台的不公平商業行為做出規範，其與歐盟競爭法之競合關係亦有必要釐清¹²。

一、規則適用對象

新規則規範對象包括：為設於歐盟的商家提供服務，以及為位於歐盟的消費者提供商品或服務之線上中介平台與一般搜尋引擎。例如消費者可以直接在平台上訂購線上服務（如下載應用程式）、被重新導向到航空公司網址，或使用平台

⁷ *Id.* art. 9.

⁸ 豁免之小型企業係指員工人數 50 人以下且營業額（或資產）不超過 1000 萬歐元之企業。*What Is an SME?*, EUROPEAN COMMISSION, https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/sme-definition_en (last visited Feb. 28, 2019); *Id.* art. 9(5).

⁹ Proposal, art. 10.

¹⁰ *Id.* art. 12.

¹¹ *Id.*

¹² European Commission Fact Sheet MEMO/19/1169, Questions and Answers - EU Negotiators Agree to Set up New European Rules to Improve Fairness of Online Platforms' Trading Practices (Feb. 14, 2019).

來找尋附近的餐廳或商店 (如使用 google 我的商家)。

(一) 線上中介平台

線上中介平台包含第三方電子商務市集 (例如亞馬遜、eBay、法雅客等)、應用程式商店 (例如 Google Play、Apple 商店、Microsoft 商店等)、供商家使用的社交媒體 (如 Facebook 粉絲專頁、創作者或藝術家使用的 Instagram 等), 及價格比較工具 (如 Skyscanner、Google 購物等)。

新規則排除線上廣告、支付服務、搜尋引擎最佳化 (search engine optimization)、連結硬體與應用程式但不直接涉入消費者與商家間交易的服務、以及僅在商家間營運的仲介商 (例如線上廣告交易平台)。

新規則亦排除線上零售商, 只要此類零售商不憑藉第三方賣家, 也不參與促進第三方賣家及消費者間的直接交易, 而僅係直接販售自身產品, 例如線上雜貨店/超市和品牌零售商 (如 Nike.com)。

(二) 搜尋引擎

基於主題查詢並提供多種形式查詢結果以促進網路搜索之線上搜尋引擎亦涵蓋於新規則中, 因此 Google 搜尋、Seznam.cz、Yahoo、Bing 或 DuckDuckGo 等搜尋引擎皆受新規則規範。

二、新規則與歐盟競爭法關係

歐盟或其成員國層級之競爭法所處理的問題, 未必包含新規則所針對之「平台對商家 (platform-to-business)」的類型或廣度。新規則所涵蓋的行為類型也不一定具有《歐洲聯盟運作條約》(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 第 101 條所禁止之反競爭目的或效果, 而且新規則也不限於平台必須在相關市場處於優勢地位 (TFEU 第 102 條) 方得適用¹³, 因此新規則雖然在某種程度內補充競爭法但並未取而代之。換言之, 新規則出爐後, 歐盟競爭法仍繼續有其適用。

參、未來發展

新規則將在通過和公佈的 12 個月後開始適用, 並在適用後的 18 個月內進

¹³ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, 2012 O.J. (C 326) 47, 88-89.

行檢討，以確保新規則與發展迅速的市場同步。歐盟亦設立專門的線上平台觀測站 (Online Platform Observatory) 監測市場的變化及規則的有效實施。

