

# 创新研究报告

第 27 期  
(总第 564 期)

中国科协创新战略研究院

2023 年 6 月 日

---

## 《数字市场法案》：确保数字市场公平开放

**【按】** 欧盟《数字市场法案》已酝酿多年，2022 年 11 月 1 日正式生效，欧盟委员会在其官网通过问答形式对《数字市场法案》的监管对象、监管范围、监管措施、处罚决定等内容进行公开回应。现予编发，供参阅。

## 一、什么是《数字市场法案》

《数字市场法案》为在数字行业充当“守门人”的网络平台企业制定规则。这些网络平台对内部市场具有重大影响，是企业用户接触其终端用户的重要门户，并享有或在可预见地未来享有根深蒂固的持久垄断地位。这使平台企业具有制定规则的权利，并在企业和终端用户之间发挥重要作用。

《数字市场法案》旨在防止“守门人”对企业和终端用户施加不公平的条件，并确保重要数字服务的开放性。“守门人”必须实施的改变包括：确保终端用户可以轻松退订或卸载核心平台服务，停止默认与操作系统一起捆绑安装软件，提供广告性能数据和广告定价信息，允许开发者使用替代应用支付系统，或允许终端用户下载替代应用商店。

整个欧盟单一市场的共同规则将促进创新、增长和竞争力，并激励小型平台、中小企业和初创企业扩大规模。

## 二、谁将受到《数字市场法案》的约束

《数字市场法案》仅适用于那些被法案客观标准认定为“守门人”的公司。这些公司由于其规模和作为商业用户接触其客户渠道的重要价值，在欧盟内部市场中扮演着特别重要的角色。

公司至少有一项业务被确定为《数字市场法案》中所列举的“核心平台服务”（如在线搜索引擎、在线社交网络服务、虚拟助手、网络浏览器、操作系统和在线中介服务）。同一公司可以被认定为几个核心平台服务的“守门人”。且公司在过去三个财政年度都满足下面两项标准之一。

一是影响欧盟内部市场的规模。如果该公司在过去三个财政年度中每一年实现年营业额大于或等于 750 亿欧元，或其平均市值或公允市场价值在上一个财政年度至少达到 750 亿欧元。并且在至少三个欧盟成员国提供核心平台服务。

二是对企业用户面向终端消费者重要渠道的控制。如果该公司在欧盟经营的核心平台服务月活跃终端用户超过 4500 万，在上一财年年活跃企业用户超过 1 万。

满足上述标准的公司被认定为“守门人”，但其可以反驳，并提交有效论据，证明由于特殊情况，尽管其满足所有门槛却不应被认定为“守门人”。

欧盟委员会也可以发起市场调查，更详细地评估某个公司的具体情况，即使该公司不符合上述标准，依旧将该公司认定为“守门人”企业。

### **三、根据《数字市场法案》，被认定为“守门人”的后果是什么**

守门人将承担额外的责任，遵守《数字市场法案》中规定的具体义务，以确保向企业和消费者提供一个公平开放的网络环境，并向所有人开放。

根据《数字市场法案》，被认定为“守门人”的公司将受到一系列“该做”和“不该做”的义务约束。因此，他们必须积极实施某些行为，使市场更加开放、有竞争力，同时避免从事不公平行为。

当一家公司尚未享有稳固和持久的地位，但在可预见的未来，它将在不久的将来享有这种地位时，将适用一个相应

的义务子集，以确保相关的“守门人”不会以不公平的手段在其运营中获得稳固和持久的地位。

#### **四、哪些是《数字市场法案》所涵盖的核心平台服务类型**

《数字市场法案》涵盖了十种核心平台服务：在线中介服务、在线搜索引擎、在线社交网络服务、视频共享平台服务、独立于电话号码的人际沟通服务、操作系统、云计算服务、广告服务、网络浏览器、虚拟助理。

在这十种核心平台服务中，有八种包含在欧盟委员会最初提案中，经过协商，在欧盟委员会最初提案中又增加了虚拟助理和网络浏览器两种核心平台服务。

#### **五、“守门人”的“该做和该不该做”指什么**

《数字市场法案》规定了一系列的义务，“守门人”需要在日常运营中履行这些义务，以确保数字市场的公平和开放。这将为公司根据其产品和服务优势参与市场竞争并进行创新提供可能性。

“守门人”该做的内容包括：

一是允许终端用户轻松卸载预先安装的应用程序或更改操作系统、虚拟助手或网络浏览器上的默认设置。

二是允许终端用户安装使用“守门人”操作系统或与之互通的第三方应用程序或应用商店。

三是允许终端用户在“守门人”的核心平台能够轻松的进行退订服务操作。

四是允许第三方与“守门人”自己的服务进行交互操作。

五是为其平台上进行广告宣传的公司提供性能测量工具及必要信息，以便广告商对由“守门人”托管的广告进行独立评估。

六是允许企业用户在“守门人”平台之外推广他们的产品并与其客户签订合同。

七是向企业用户提供其在“守门人”平台上活动所产生的数据。

“守门人”不该做的内容如下：

一是当“守门人”在自己的平台上与用户竞争时，禁止用户使用平台数据。

二是当“守门人”在自己的产品或服务与第三方的产品或服务比较时，禁止以更有利自身的方式进行排名。

三是禁止“守门人”要求用程序开发者将使用“守门人”某些服务（如支付系统或身份提供者）作为同意其产品或服务出现在“守门人”应用程序商店的先决条件。

四是在未经有效同意的情况下，禁止在“守门人”的核心平台服务之外为定向广告提供追踪终端用户服务。

## **六、它将为信使服务的互操作性带来哪些变化**

《数字市场法案》包括“守门人”应提供涉及基本功能的信使服务互操作性。

这适用于第三方供应商提出的请求。“守门人”必须在固定的时间内做出回应。从签订《数字市场法案》到生效，许多实现互操作性的基本功能都必须具备（比如两个独立用户的文本信息功能），并逐步引入更为复杂的功能，并且必

须在指定之日起两年（比如实现群发短信）或四年（比如实现两个单独用户或终端用户分组之间的音频和视频通话功能）实现这些复杂功能。

必须强调的是，信使服务的非“守门人”服务供应商没有义务实施互操作性，这意味着他们可以自由选择受益于“守门人”自带的互操作性义务，或者将其服务与“守门人”区分开。

此外，终端用户同样可以选择使用或拒绝该类型的某个选项，尽管他们的供应商已经与某个“守门人”实现了互操作性。

《数字市场法案》关于互操作性义务的规定还确保了“守门人”应当提供或者不能降低服务的完整性、安全性和加密等级。

## **七、如果“守门人”无视规则会怎样**

如果“守门人”不遵守规则，欧盟委员会可处以公司全球年度总营业额 10%的罚款，如果屡次违规则可处以 20%的罚款，并定期支付最高为该公司全球日总营业额 5%的罚款。

如果是系统性的违法行为，欧盟委员会可采取额外补救措施。这些措施包括结构性补救措施，例如强制“守门人”出售业务或部分业务（即出售业务单元、资产、知识产权或品牌），或禁止“守门人”收购任何在数字行业提供服务的公司或受系统性违规影响的数据公司。

## **八、鉴于数字行业快速发展，如何确保新规则经得起未来的考验**

从一开始，欧盟委员会就把确保《数字市场法案》能够并且始终经得起未来的考验作为一个关键目标，这一点在最终协议中得到了很好的体现。

为此根据《数字市场法案》，欧盟委员会有权根据市场调查对适用于“守门人”的现有义务进行补充，即补充法案，或对《数字市场法案》的审查。这期间要确保在“守门人”和数字市场的实践发展过程中，也能解决公平性和可竞争性问题。

除补充方案外，欧盟委员会还将有权直接认定新“守门人”，这样在获取服务时能更清晰的指向他们的优势。这种情况下所用的工具既要非常精确、易于实施且充分有效，又足够灵活，能跟上快速发展的数字行业发展。

### **九、根据《数字市场法案》进行市场调查的目的是什么**

为了确保新的“守门人”规则能够符合快速发展的数字行业，欧盟委员会将有权进行市场调查。市场调查的目的有三个：

一是确定是否为“守门人”，守门人未被《数字市场法案》中规定的定量门槛捕获，或虽然符合这些门槛的规定，但已提交一份证据文件，反驳了基于这些门槛所做的假设。

二是确定是否应将数字行业内的其他服务添加到《法规》范围内的核心平台服务列表中，或是否出现了新的做法，与已涵盖的做法具有相同危害影响。

三是设计额外补救措施，当“守门人”系统性违反《数字市场法案》的规定时。

## **十、谁将执行《数字市场法案》**

欧盟委员会将是《数字市场法案》规定的唯一执行者。这种集中执法符合“守门人”的跨境活动和《数字市场法案》的目标，即为整个欧盟企业建立一个具有最大法律确定性的统一框架。

同时，作为《数字市场法案》监管架构的一部分，欧盟委员会将与欧盟成员国的市场竞争管理机构和法院密切作协调。《数字市场法案》中还规定，如果成员国法律规定了此类权限，相关国家机构可采取调查措施，以确定“守门人”是否遵守《数字市场法案》，并向欧盟委员会报告调查结果。这充分利用了欧盟内部各相关部门的力量和专业知识，并确保法案得到最大程度遵守。

## **十一、受到“守门人”行为伤害的人是否可以获得私人赔偿**

《数字市场法案》是一项法规，包含了对范围内“守门人”的确切义务和禁令，可在国家法院直接强制执行。这将有助于那些因不遵守规定的“守门人”的行为而受到伤害的人采取直接行动。

## **十二、现行竞争法的执行能不能解决这些问题**

《数字市场法案》是对欧盟和国家层面竞争法执行的补充。新规则不影响欧盟竞争规则（《欧盟竞争法》（第 101 条和第 102 条 TFEU）的实施，也不影响国家关于单边行为的竞争规则。

监管和竞争执法已在其他部门共存，如能源、电信或金



融服务。《数字市场法案》针对的是“守门人”的不公平行为，这些行为要么不在现有欧盟竞争控制规则的范围内，要么由于某些行为的系统性以及竞争法的事后和个案性质，这些规则无法有效加以解决。因此，《数字市场法案》将在事前极大限度地减少这些不公平行为的影响，同时不限制欧盟通过执行现有欧盟竞争规则进行事后干预的能力。

（编译：王晓红；责任编辑：黄诗愉）

文章来源：

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_2349](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_2349)



创新研究公众号



中国科协创新战略研究院

---

编辑部成员：王国强 吕科伟 黄诗愉 苗晶良 王楠 电话：68788193