

由整體法律架構觀點 認識歐盟數位經濟政策*

◎魏杏芳／國立政治大學法學院兼任副教授、前公平交易委員會委員

歐盟自2015年迄今持續追求數位單一市場的實現，執委會盤點了數位經濟面臨的諸多問題，繼而陸續推出多部「合目的性的立法」，以突破經濟發展上的障礙。其要項包括一般個人資料保護規則、資料治理法、資料法、數位市場法及數位服務法，以及人工智慧法等。在對外經貿關係上，歐盟強調個資保護的人權價值，甚至以之作為是否與他國進行經貿談判的考量因素。政府宜儘速修正個資保護法規、建立層級適當的專責機構並落實相當的個資保護水準，積極取得適足性認定，當有利於雙邊經貿關係的提升。

關鍵詞：數位單一市場、資料治理、適足性認定

Keywords: Digital Single Market, Data Governance, Adequacy Decision

回顧近十年來歐盟數位經濟政策的方向，2015年執委會前任主席 Jean-Claude Juncker 倡議建立歐盟「數位單一市場」（Digital Single Market, DSM），當時已積極展開多面向的立法行動，包括儘速完成歐洲資料保護規則的協商、電信法規革新、因應數位時代的著作權法修正、現代化並簡化線上交易的消費者保護規則等，為歐盟的數位轉型奠定基礎。現任歐盟執委會主席烏蘇拉 馮德萊恩（Ursula von der Leyen）在其第一任期（2019–2024），則是以「綠色新政」

（A European Green Deal）及「數位歐洲」（A Europe fit for the digital age）兩大政策主軸¹，作為因應內外挑戰、追求歐盟持續成長繁榮的方略。在第二任期開始之前，馮德萊恩明確宣示將持續並完成上述兩大轉型（the twin green and digital transitions），因此在未來五年內，數位轉型（digital transition）仍將是歐盟的政策主軸之一。在民主法治原則之下，執委會為實現相關政策，必須藉由適當的立法將政策融入具拘束力的法律規範中，以便賦予歐盟機關採取行動的權源。在過去五年



內，歐盟已陸續推出多部與數位經濟密切相關的法規，形成彼此關聯的法律網絡，因此藉由對歐盟法律的認識，有助於理解歐盟數位經濟政策。在全球數位治理中，歐盟立法受到高度的關注與重視，本文選擇其中幾部重要的法律，從整體架構的視角加以介紹，期能作為政府決策的參考。

數位經濟中的「資料」(Data)與經濟發展相關問題

基於網際網路的數位經濟，以「資料」驅動平臺、自動化、人工智慧 (artificial intelligence, AI)、物聯網等模式的快速發展，因此資料被稱為「世界最有價值的資源」(the world's most valuable resource)、是「未來的燃料」(fuel of the future)，意指資料是數位經濟發展的基礎與資產。但資料與石油畢竟不同，資料具有下述幾項富含策略意義的特性，包括：(1) 資料無所不在 (ubiquitous)；(2) 資料可以用極低的成本加以複製；(3) 使用中的資料不會妨礙其他人同時使用；(4) 大數據時代的資料具有3V (variety, volume, velocity) 特性，但只有龐大的資料並無用處，必須經過處理以取得有用的「資訊」(information)，資料才有價值；(5) 公部門、私人機構及個人都擁有資料 (publicly-held and privately-held data)；(6) 由資料的成分來看，資料涵蓋了自然人個人資料 (本文以下稱「個資」) 與非個資 (personal and non-personal data) 兩大部分。

資料之於數位經濟的發展至關重要，但依據執委會的評估，歐盟的資料環境面臨以

下幾項重要問題有待解決：

(一) 資料自由流通 (Free flow of data) 障礙

當法令要求資料應在特定的位置或地區儲存，形成所謂資料在地化 (localization)，將阻礙資料的自由流通。有 27 個成員國的歐盟內部必須處理資料在地化問題，以免不合理的資料移動限制，妨礙歐盟數位單一市場的實現。

(二) 資料取得 (Availability of data) 問題

執委會發現，歐盟目前可供創新發展及再利用的資料不足。事實上公、私部門都生成並持有大量資料，特別是透過機器、物聯網的連結，產出來源多重及類型多樣的大量資料，但調查卻顯示，資料極少被進一步再利用。再者，產品製造商、服務提供者握有自其機器或透過其產品及服務產生的資料，限制了下游市場再利用資料的可能。整體而言，資料的交換 (exchange of data) 在歐盟仍然受到限制，資料市場並不活絡，顯然歐盟未能充分釋放資料的潛在價值，損害了歐盟的經濟與競爭力，歐盟需要有一套革命性的作法。事實上我國也面臨與歐盟類似的問題。

(三) 市場力不對等 (Imbalance in market power)

在歐盟除了雲端服務及資料基礎設施屬高度集中市場之外，少數大型線上平臺掌握大量的資料，用來增強或鞏固平臺自身的市

場地位，同時提供其進入垂直或相鄰市場的優勢。此外在整個物聯網的價值鏈上，資料應該是由參與的各個事業及消費者裝置所共同生成（co-generated IoT data）的，但持有及近用資料的權利卻極不均衡。

（四）資料可相互運作性與品質（Data interoperability and quality）——標準化（standardization）問題

資料的利用，取決於不同來源資料間的相互可運作性與品質，以及資料結構、真實性與完整性，這在 AI 的發展更是關鍵。欠缺相互運作性的資料妨礙了資料的結合，也阻礙資料的跨部門應用，因此有必要在歐盟層次推動資通訊產業的標準化程序，鼓勵標準及共用格式（formats）與協定（protocols）的應用，促進歐盟不同資料標準的匯流。

（五）資料共享與資料治理（data governance）的強化

通常談到資料共享最常提到的概念是「開放資料」（open data），指任何人得免費接近、使用並共享資料，例如執委會 20 年前就發布「指令」（directive），建立歐盟公部門資訊及資料再利用的機制，但是由於政府仍握有大量受保護的資料例如個資及商業機密，不能直接開放再利用，這個問題必須尋求其他機制來解決。至於私人企業資料的共享再利用，執委會 2020 年「歐盟資料戰略」中就提出規劃，針對特定的策略部門及公益領域，建立所謂的「資料空間」（data spaces in strategic sectors and domains of public

interest），大範圍的進行資料治理工程。

（六）資料基礎設施與技術（Data infrastructures and technologies）高度依賴

歐盟事業在雲端服務市場的占有率偏低，主要依賴 Amazon、Microsoft、Google 三家合計市占率逾 70% 的少數美國事業，提供資料處理的技術與服務，使得歐盟在這項策略性基礎設施上，對外國高度依賴。歐盟除了積極運用競爭法介入處理之外，也與美國持續展開對話，協調彼此對資料保護要求的水準，同時加大對雲端基礎設施及技術創新的投資，扶植歐盟在地的雲端事業。

（七）網路安全（Cybersecurity）

資料經濟必須植基於網際網路，確保網路安全可說是資料經濟發展的前提。依據網路安全法²，歐盟已建立深入的「網路安全認證架構」（EU Cybersecurity Certification Framework），並強化提升歐盟網路安全局（EU Agency for Cybersecurity）（ENISA）的任務功能，協助成員國、企業與個人處理網路威脅與攻擊，並致力於將最高等級的網路安全標準適用於 ICT 產品、服務及處理程序。

合目的性的法律架構

由調查盤點自身資料環境所發現的缺失，為發展以人為本、事業規模無論大小都能公平參與、市場開放而競爭的數位經濟，執委會提出歐盟數位十年及資料戰略等規劃，推動一系列實現政策目標的立法工程，



目前已有多部法律生效並逐步開始適用，共同建立合目的性的法律架構（fit-for-purpose legislation），成為歐盟實現數位轉型政策的利器。茲就相關重要立法要旨簡述如下，一窺歐盟數位經濟政策的內涵。

（一）一般個人資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR）³

2018 年已生效的 GDPR 可說是歐盟數位政策的基石，在符合 GDPR 規定的前提下，個資也能共享與再利用，成為創新的活水源頭。GDPR 雖為資料保護法，但在保護之外，同時也確立了個資自由流通原則，其中也已經有相關條文，將 AI 時代可能遇到的個資保護問題，納入 GDPR 規範涵攝的範疇。例如目前無論公、私部門都可能利用 AI 自動作成決定，GDPR 第 22 條即規定，原則上資料主體有權不受完全基於自動化處理（包括「建檔」）作成而對其產生重大影響之決定的拘束，避免 AI 在訓練過程中預設的偏見，對個人產生不利的影響。又由於 AI 能力快速進化，使用 AI 新科技處理個資的結果若對個人的權利、自由造成高風險時，GDPR 第 35 條要求資料控管者應在資料處理前，進行資料保護影響評估（Data protection impact assessment, DPIA）程序，加強對資料主體的保護，提升個人對資料處理的信任。

（二）資料治理法（Data Governance Act, DGA）⁴

建立共同資料空間（common European data spaces）是 2020 年歐盟資料戰略的核心目

標，雖然因為產業部門特性以及參加者不同，各資料空間的結構（structure）並不一致，但是在「資料基礎設施」（data infrastructures）以及「治理架構」（governance frameworks）這二項關鍵要素則是共通的。未來各個資料空間將逐漸互連（interconnected），成為單一資料市場的支柱。機制的發想圍繞在各種資料利用的情境（use cases）下，如何使更多的資料匯集（pooling），之後易於共享（sharing）、交換（exchange），且降低利用資料的成本。為此目的，資料治理法主要規定的事項包括：

- （1）公部門特定類型資料再利用；
- （2）建立「資料中介服務」機制；
- （3）資料利他主義（data altruism）；
- （4）成立「歐洲資料創新委員會」（European Data Innovation Board, EDIB）等。其中「資料中介服務」機制將使事業無論大小，都能參與資料經濟，得以迴避藉掌握大量資料而享有市場力的少數大型平臺，促使資料共享的環境更具有競爭性。

（三）資料法（Data Act, DA）⁵

資料法於 2023 年 12 月通過後，部分條文將於 2025 年 9 月先行施行。前述資料治理法的目的在建立資料共享的共通架構，但該法並未真正創設使用相關資料的權利，而資料法正是補充如何行使資料利用權利的規則。資料法規定的議題甚為廣泛，分別對應了資料共享時實際可能面臨的問題，它臚列應以法律規範事項的清單，多管齊下加以解決。這些項目包括物聯網的參與者如何主張及行使資料可攜權（the right to data portability）、介入市場力不對等的不公平條款、公部門在

必要時利用私人事業資料的要件、排除轉換雲端服務者的障礙、資料相互可操作性的要件與機制等。歐盟資料法與資料治理法可謂二部孿生配套的法律，目的是在具支配地位的事業之外，建立新的資料生態系，提供可規避該等支配事業的其他選擇。

（四）數位市場法（Digital Markets Act, DMA）與數位服務法（Digital Services Act, DSA）⁶

線上平臺（online platform）是數位交易的關鍵推手，大量的購買消費都是透過線上平臺的中介服務來完成，但終究只有極少數平臺能夠成功發展，例如 Google、Amazon、Facebook（Meta）及 Apple 等，這使得事業對平臺更為依賴，如同通過「守門人」一般，才能觸及市場及消費者，這是數位經濟最突出的現象。執委會認為在政策上，有必要對具守門人地位的事業施以「事前」（ex ante）管制，因此數位市場法及數位服務法應運而生。

2023 年 5 月 2 日已經開始施行的數位市場法，旨在降低個人及企業可能被守門人平臺「鎖入」的效果，並且促進資料得以自守門人平臺向第三方流動。

數位服務法可視為數位市場法的補充措施（a complementary measure），主要聚焦數位內容的控制，強調線上內容應符合民主原則與透明性，並釐清線上中介平臺及大型線上平臺對於有害內容的責任與義務，包括禁止平臺利用 GDPR 定義的特種個資進行「建檔」（profiling）以從事個別化推薦或廣告，

或要求平臺應對使用者清楚解釋就推薦資訊所用的主要參數等。

（五）強化競爭法的執行

競爭政策與競爭法是歐洲整合、實現歐洲單一市場的重要工具，競爭法基本條文也就是現行歐盟運作條約第 101、102 條，自始就被寫入歐盟基礎條約中。在資料共享或形成資料池的情況下，尤其當共享的內容涉及商業機敏資訊時，容易促成事業間共謀（collusion）；又若是以非公平合理或具歧視性的條件（non-FRAND terms）共享資料導致市場封鎖效果（foreclosure），也有反競爭的疑慮，致違反歐盟運作條約第 102 條。必須連帶一提的是，前文所述各項相關立法，同時也都已導入濃厚的維護市場競爭思維。例如 GDPR 第 20 條資料可攜的規定，允許資料主體將自己的個資移轉至另一資料管控者，提升資料主體的控制權，一定程度上得以避免資料被「鎖入」，就是著眼於市場競爭的概念。又例如依資料治理法建立的「資料中介服務」機制，目的也是為了迴避少數大型平臺的市場力，同樣具有競爭政策的意涵。

（六）人工智慧法（Artificial Intelligence Act, AIA）⁷

執委會在 2020 年提出的「資料與 AI 策略」中⁸，即規劃樹立全球化的規則與標準，自許打造歐洲成為可受信賴 AI 技術的領頭羊。2021 年 4 月，歐盟執委會提出人工智慧法最初版本，它是基於風險的觀點（risk-based approach），對於在歐盟市場上市及供使用的



人工智慧系統加以管理，以因應人工智慧技術的快速發展及因此衍生的相關問題。2022年11月 ChatGPT 聊天機器人問市，全球經歷了「生成式 AI」（Generative AI）帶來翻雲覆雨的衝擊，歐盟人工智慧法案的內容也隨之調整。該法案終於在於 2024 年 5 月 21 日正式由歐盟理事會同意通過，7 月 12 日刊登歐盟公報，並於同年 8 月 1 日開始生效。

AI 系統或模型都是依賴資料的投入進行開發、訓練及使用，難以完全避免對 GDPR 所定義的個資加以處理。性質上，GDPR 是保障個人基本權利的法律，賦予個人及對其個資處理相關事項廣泛的權利；相對的，人工智慧法屬於產品或服務安全管理法規，極少見對個人賦權的規定。解釋上，人工智慧法不會影響 AI 系統控制者與部署者作為資料管控者或處理者應負擔的義務或責任，資料主體在 GDPR 之下的權利，完全不受人工智慧法的影響。基於 GDPR 既有的全球影響力以及二部法規的相關性，人工智慧法未來在國際間的影響力，不容小覷。

結語—深化對歐盟經貿關係路徑的省思

數位經濟可說是不可逆轉的全球經貿趨勢，在此環境下任何技術的發展或商業模式的建構，都是以資料為基礎。分析歐盟由多部法律交織而成的數位經濟法律網絡，對內鼓勵利用資料創新、促進經濟發展，但保護個資的人權基本價值不容打折；對外歐盟仍積極倡議個資保護的價值，甚至將個資保護的

程度，作為是否與他國進行經貿談判的考量因素。執委會在 2017 年提出的政策宣示文件中明白指出：「……歐盟資料保護規則不是貿易協議協商的主題。雖然個資保護的對話及與第三國的貿易談判是雙軌進行的，但是個資保護適足性認定（an adequacy decision）的存在，無論只是部分或只針對特定產業的決定，都是建立互信、保證無限制個資傳輸的最佳方法。該等決定能紓解貿易談判障礙，或補充既有貿易協定（Such decisions can therefore ease trade negotiations or may complement existing trade agreements…），使貿易定發揮最大效益。……執委會將尋求透過貿易協定，建立電子商務及跨境資料流通規則，處理新型態的數位保護主義，以便充分符合歐盟資料保護規則。」⁹從歐盟在不同文件及場合中反覆重申上述意旨看來，歐盟對貫徹個資保護價值的決心十分堅定，政策立場也非常明確，因此在推動對歐經貿關係的策略及作法上，政府應務實地考慮採取積極作為，儘速修正個資保護法規、建立層級適當的專責機構，並落實相當的保護水準，俾利取得執委會的適足性認定，這是建立歐盟信賴的重要步驟，倘不此之圖，欲擴大臺歐數位經貿往來，甚至提升雙邊實質關係的可能性，恐怕仍力有未逮，值得政府深思。

* 本文初稿發表於 2024 年第 5 次「臺灣歐盟論壇」，該論壇由國家圖書館與臺灣歐洲聯盟中心、臺大歐盟卓越中心、政大歐洲聯盟研究中心共同主辦，2024 年 10 月 25 日於國家圖書館舉行。

附注

1. 詳參歐盟執委會於2020年提出的未來十年工作計畫，European Commission, *A Union that strives for more, Commission Work Programme 2020*, COM (2020) 37 final)。於「綠色新政」部分，執委會已經在2019年12月11日就提出歐盟2050年前實現「氣候中和」(climate neutrality)目標的相關策略(European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - The European Green Deal,” COM (2020) 640 final)。在「數位轉型」方面，2020年執委會提出「歐洲資料戰略」(European Commission, “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Strategy for data,” COM (2020) 66 final, (“A European Data Strategy”)，檢討歐盟的資料環境與治理問題，並規劃將採取的措施與行動。2021年執委會再提出「數位十年」(“Digital Decade”)計畫(European Commission, 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade, COM (2021) 118 final, 9.3.2021)。在執委會上述政策建議基礎上，歐洲議會及歐盟理事會於2022年正式作成決定(Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030, OJ L 323, 19.12.2022, pp.4-26.)，通過望向2030年的歐盟數位政策規劃，該決定已於2023年1月8日生效。
2. Regulation (EU) 2019/881 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act), OJ L 151, 7.6.2019, p.15–69.
3. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), OJ L 119, 4.5.2016, pp.1–88.
4. Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), OJ L 152, 3.6.2022, p.1–44. 本法已於2022年6月23日生效，並於2023年9月24日開始施行。
5. Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act), OJ L, 2023/2854, 22.12.2023. 本法於2024年1月11日生效，部分條文例如使用者與消費者近用及共享物聯網裝置資料的規定，將於2025年9月12日先行適用，所有條文則至2027年9月始全面施行。
6. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act), OJ L 265, 12.10.2022, p.1. 「數位市場法」已經於2022年11月1日生效，2023年5月2日開始施行。Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act), OJ L 277, 27.10.2022, p.1. 「數位服務法」自2023年7月起對所謂「超大型平臺」(very large platforms)先行施行，至2024年1月始對全體服務提供者開始適用。
7. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), OJ L, 2024/1689, 12.7.2024. 本法自2024年8月1日起生效，但相關條文將依規定分別開始適用。
8. European Commission, *Shaping Europe's digital future: Commission presents strategies for data and Artificial Intelligence*, press release, 19 February 2020.
9. European Commission, *Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World*, COM (2017) 7 final, p. 9; European Commission, *Building A European Data Economy*, Com (2017) 9 final, 10.1.2017, p.4. 另外執委會在2020年的「歐洲資料戰略」中重申，歐盟必須確保任何近用歐盟人民個資及歐洲商業機敏資料的行為，都與歐盟的價值與立法架構相符。“A European Data Strategy”, supra note 1, p.23