

## 試析搜尋引擎市場下的濫用市場優勢地位

### —以歐盟比價購物案為例

吳俞慶 張安潔

#### 摘要

今 (2017) 年 6 月 27 日，歐盟執委會 (European Commission) 以 Google 濫用其搜尋引擎之優勢地位，進而獨惠自家「比價購物服務 (comparison Shopping service)」，係違反歐盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 第 102 條之規定為由，對 Google 處以 24 億歐元之罰鍰。本案結果出爐後隨即引發不少討論，有論者主張歐盟執委會認定的部分理由，未經過充足的經濟分析以佐證其論點，可能有失偏頗。亦有論者擔憂本案可能阻礙新經濟市場下創新之發展，更可能造成相關產業的負面影響。有關本案的任何質疑，似仍待雙方訴訟宣告終結後，始有可能得到較為明朗的答案。惟 Google 既居於全球搜尋引擎龍頭之地位，本案未來的走向即具有相當之指標性，亦可能成為日後各國執法的參考，故其後續發展值得持續追蹤關注。

在今 (2017) 年 6 月，全球最大的搜尋引擎—Google 遭世界第二大經濟體歐盟，以其「比價購物服務 (Comparison Shopping service)<sup>1</sup>」違反歐盟運作條約 (Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 第 102 條為由處以鉅額罰款。本案引起國際上相當之關注，原因不僅在於裁決結果可能使其他國家以此為先例，向 Google 主張其濫用市場優勢地位、破壞該國網路市場上的公平競爭，並請求賠償或禁止之，更可能迫使 Google 改變其在歐洲歷時已久的商業模式，而對 Google 及全球網際網路的市場生態造成重大衝擊<sup>2</sup>。事實上，Google 與歐盟執委會之間除了本案有關比價購物服務之爭端外，仍有兩項調查尚未結束，但由於並非本文討論之重點，故不予贅述<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> 比價購物服務 (comparison shopping service) 係指提供消費者在線上購物網頁搜尋產品，並比較不同零售商的產品價格的搜尋引擎服務。參考：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).

<sup>2</sup> Amar Toor, *What the EU Antitrust Ruling could Mean for Google Search Landmark Decision Could Change the Way Google Does Business Across Europe*, THE VERGE, June 28, 2017, <https://www.theverge.com/2017/6/28/15885368/google-eu-antitrust-fine-search-impact> (last visited Oct. 11, 2017).

<sup>3</sup> 關於 Android 系統營運的爭議，參考：European Commission Press Release, IP/16/1492, Antitrust: Commission Sends Statement of Objections to Google on Android Operating System and Applications

本案所涉及的比價購物服務正巧於今年 8 月正式進入台灣，目前雖尚處於測試階段<sup>4</sup>，並採取與在歐盟相同的手法，將 Google shopping 置頂。台灣亦有數家比價購物服務的平台，與 Google shopping 同為競爭者，在這樣的情況下可能會面臨不當競爭的風險，一般電子商務也有可能被要求支付更高的廣告費，因此本案之發展亦與我國息息相關，故歐盟本次認定有其關注之價值<sup>5</sup>。本文首先將概述本案的背景事實；其次，簡介 TFEU 第 102 條於本案之適用；接著，試析本案例中引發較多討論之爭點，並初探新興網路科技市場之下，適用競爭分析工具可能衍生之問題；文末，綜合上述並作一小結。

## 壹、本案背景介紹

由於本案所涉及的比價購物服務為搜尋引擎服務之一種，故本段擬先概述搜尋引擎服務之類型，並進一步介紹比價購物服務的功能與特色，以助讀者釐清本案爭點所在。接著，始介紹歐盟執委會自 2010 年起對 Google 可能濫用優勢地位之行為展開調查的始末與過程，以及歐盟執委會之調查結果。

### 一、本案涉及之搜尋引擎服務類型

搜尋引擎所提供的網路搜尋服務可分為三種型態，即「垂直搜尋服務 (Vertical search service)<sup>6</sup>」、「一般搜尋服務 (General search service)<sup>7</sup>」，以及「通用搜尋服務 (Universal search service)<sup>8</sup>」。Google 向來最為人熟知的搜尋服務即屬於一般搜尋服務，惟本案例中引發爭議的 Google Shopping 係屬於專門提供比價購物服務的垂直搜尋服務。

前段提及的垂直搜尋引擎服務之特色，在於可提供具有特定主題或領域範圍

---

(Apr. 20, 2016); 關於 Google AdSense 之廣告刊登的爭議，參考：European Commission Press Release IP/16/2532, Antitrust: Commission Takes Further Steps in Investigations Alleging Google's Comparison Shopping and Advertising-Related Practices Breach EU Rules\* (July 14, 2016).

<sup>4</sup> 陳俊廷，「購物廣告已於台灣隆重推出 - 緊密串連線上購物者和零售商」，Google 台灣 - 官方部落格 2017 年 8 月 10 日，網址：<https://taiwan.googleblog.com/2017/08/blog-post9.html> (最後瀏覽日：2017 年 10 月 11 日)。

<sup>5</sup> 賴文智，顏雅倫，歐盟重罰 Google 對網路創新服務之影響，會計研究月刊，第 382 期，頁 99，102 (2017)。

<sup>6</sup> 垂直搜尋服務：係指該搜尋引擎所提供的服務是針對特定主題或領域進行搜尋，例如：Google 學術、Google 圖片等即屬之。垂直搜索服務有別於一般搜尋服務具有不受任何主題或領域限制，可在任何網頁上進行資料蒐集之特性，其通常僅會在與預先訂定主題相關的網頁中進行資料蒐集。詳見：JULIA LINDFORS, ARTICLE 102 TFEU AND ONLINE ENGINES- THE MARKET REALITIES AFFECTING THE PRODUCT MARKET DEFINITION 24-25 (2013)。

<sup>7</sup> 通用搜尋服務：其搜尋結果係混合圖片、影片、新聞等來自垂直搜尋網站的連結，透過這些連結可以直接連接到垂直搜尋網站，例如：在 Google 搜尋結果中會出現 Google 圖片、Google 新聞的相關連結。詳見：*What is Universal Search?*, SEARCHMETRICS, <https://www.searchmetrics.com/what-is-universal-search/>.

<sup>8</sup> 一般搜尋服務：能提供消費者搜尋任何問題的解答，因為其索引範圍涵蓋整個網路。參考：JULIA LINDFORS, *supra* note 6, at 25.

的搜尋，而其中較為常見的則係專門從事比價購物服務的搜尋引擎。比價購物服務之功能及特色可從兩方面理解之：一來其功能在於，當消費者於線上進行購物時，提供消費者價格上差異的評估與比較，故當消費者欲比較某項產品在市面上不同的價格時，於比價購物搜尋引擎輸入產品名，即可以得到不同品牌或通路上同項產品價格差異的整理；二來有別於一般購物網站，比價購物服務不見得直接提供產品，而是提供直接通往購物網站或平台的連結<sup>9</sup>。

Google 從 2004 年起，進入歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA) 比價購物服務市場，經營自家的比價購物服務<sup>10</sup>。一開始此服務稱為 Froogle，惟在 Google 以 Froogle 進入歐洲經濟區之前，早已有數個在地的比價購物搜尋引擎在此一市場上競爭<sup>11</sup>。根據 Google 自己當時的資料顯示，Google 公司認為 Froogle 在歐洲競爭的成效不彰<sup>12</sup>。因此，Google 於 2008 年復將 Froogle 更名為 Google Product Search，直至 2013 年再改稱為 Google Shopping<sup>13</sup>。

## 二、爭端始末

自 2008 年起 Google 為扶植其比價購物服務，故對於其在歐盟市場所實施之策略，進行結構性的改變<sup>14</sup>。此項策略是藉由 Google 在一般搜尋服務市場上的優勢，從事其在比價購物市場上的競爭。其策略可分為兩項：第一，Google 系統性的給予自家比價購物服務較顯著的位置<sup>15</sup>。當消費者欲搜尋的產品跟 Google shopping 欲展示的內容相關，該內容就會顯示在搜尋結果幾乎置頂的位置<sup>16</sup>。第二，Google 會調降其他競爭之比價購物服務在搜尋結果的排序。比價購物服務之競爭對手在 Google 搜尋結果上呈現的順位排序係來自於 Google 搜尋的演算法<sup>17</sup>。Google 在該演算法中設置了一些標準，以降低其競爭對手在搜尋結果上的排序，而 Google shopping 並沒有受演算法影響。證據顯示即使在其他搜尋引擎排序最前面的服務平台，在 Google 搜尋結果也僅顯示在第四頁<sup>18</sup>。Google 上述的兩個策略，提高了 Google shopping 在消費者面前的能見度，並使競爭對手的能

---

<sup>9</sup> *Definition - What does Comparison Shopping Engine mean?*, TECHOPEDIA, <https://www.techopedia.com/definition/1445/comparison-shopping-engine> (last visited Oct. 11, 2017).

<sup>10</sup> European Commission Press Release IP/17/1784, Antitrust: Commission Fines Google €2.42 Billion for Abusing Dominance as Search Engine by Giving Illegal Advantage to Own Comparison Shopping Service (June 27, 2017).

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> European Commission Press Release 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).

<sup>14</sup> European Commission, *supra* note 10.

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*

<sup>18</sup> *Id.*

見度相對地下降<sup>19</sup>。

歐盟執委會於今 (2017) 年 6 月，認定 Google 延伸其在一般搜尋服務市場之市場力至比價搜尋市場，該當濫用市場優勢地位行為，違反 TFEU 第 102 條，相關認定理由將於第貳段詳述之。執委會對 Google 課以 24 億歐元的罰鍰，係根據 Google Shopping 在 EEA 地區之收益計算，並要求其於 90 天內排除違法行為，否則將繼續開罰。Google 已於今年 9 月 11 日向歐洲法院提出上訴<sup>20</sup>。

## 貳、TFEU 第 102 條於本案之適用

共同競爭政策向來為歐盟之專屬權限，此政策之目的不僅在於維持市場競爭，也係歐洲為達成內部市場所為法律整合之一環<sup>21</sup>。自歐盟競爭法觀之，TFEU 第 102 條禁止企業濫用市場優勢地位、第 101 條禁止企業間聯合行為，乃至第 107 條對於國家補助之管制等規範，事實上即已涵蓋了歐盟競爭法的核心價值<sup>22</sup>。如前文所述，本案爭議係涉及 Google 是否運用其於網路搜尋引擎市場之優勢打壓競爭對手，故下文將以 TFEU 第 102 條為討論核心。

TFEU 第 102 條規定：「在歐體共同市場內或某個重要區域，一個或數個事業濫用其市場優勢地位之行為，係足以影響歐體會員國間交易，與共同市場不相容，應予禁止。包括下列行為：(a) 直接或間接要求不公平價格或其他交易條件；(b) 限制生產、市場或技術發展，致消費者權益受損；(c) 對交易相對人為差別待遇，致其受到競爭上不利利益；(d) 以交易相對人接受附帶義務作為締約條件，而該附帶義務之性質與商業用途均與該契約無關<sup>23</sup>。」其中所指之濫用市場優勢地位的行為類型包含了：剝削行為、排他行為、歧視行為，以及報復性行為<sup>24</sup>。此外，歐盟執委會具有執行 TFEU 第 102 條規範之權限，且其亦得對違反 TFEU 第 102 條規定之企業，施以結構性措施 (structural measures) 或罰金 (fine)，以恢復競爭秩序，惟執委會所做出的認定仍可上訴至歐盟的普通法院 (General Court) 以及歐洲法院 (Court of Justice)<sup>25</sup>。以下將針對 TFEU 第 102 條主要之構成要件，例如「相關市場」、「優勢地位」和「濫用」等定義於本案之適用進行探討。

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> Rochelle Toplensky, *Google appeals €2.4bn EU antitrust fine*, FINANCIAL TIMES, Sept. 12, 2017, <https://www.ft.com/content/8016cf66-9f97-3ce4-8d40-9b9dc16c7459> (last visited Oct. 11, 2017).

<sup>21</sup> 曾秀珍，歐盟 (區域) 競爭法相關之法律整合，公平交易委員會電子報，15 期，頁 1, 2 (2014 年)。

<sup>22</sup> SOPHIE VAN LOON, *GOOGLE AND THE LAW* 9-36 (Aurelio Lopez-Tarruella ed., 2012).

<sup>23</sup> 本段中譯參考：公平交易委員會，歐體條約第 101 條(原第 81 條)及第 102 條(原第 82 條)，<https://www.ftc.gov.tw/upload/fd300f84-4704-42aa-96ff-e051491b02b3.pdf> (最後瀏覽日：2017 年 10 月 11 日)。

<sup>24</sup> 曾秀珍，前揭註 21，頁 4。

<sup>25</sup> SOPHIE VAN LOON, *supra* note 22, at 11.

## 一、相關市場

評估優勢地位及是否濫用時，首先應確立案件當中相關市場的範圍。判斷反壟斷案件中涉及的相關市場為何，向來是一複雜的難題，惟之所以需要先釐清相關市場之範圍，原因在於透過確認相關市場的範圍，一方面可以辨認出潛在的受害競爭對手，另一面藉由評估市場動態，得以評估受影響的消費者範圍<sup>26</sup>。若未先認定相關市場，則之後做成的判斷便無實質意義<sup>27</sup>。

TFEU 第 102 條並未對市場做出明確的定義，然而在 1997 年歐盟執委會曾對此議題做出公告，並訂立了數項其認為具有關鍵性的要件和情況<sup>28</sup>。上述公告至今仍是歐盟執委會及各國之競爭主管機關，於定義市場時主要參考的依據<sup>29</sup>。在判斷是否屬於相關市場時，可分別自產品 (product) 或是地理 (geographic) 的面向切入<sup>30</sup>。以產品面向而言主要有兩項標準，即「需求替代性 (Demand Substitution)<sup>31</sup>」與「供給替代性 (Supply Substitution)<sup>32</sup>」。至於地理面向的相關市場則是包含了競爭條件「大致相同 (sufficiently homogeneous)」的區域，且該區域因競爭條件與鄰近的其他地區存有顯著的差異，故能與其他地區作出明確的區分<sup>33</sup>。歐盟競爭主管機關之官員在認定相關市場時，通常會將產品或地理面向之標準均納入考量<sup>34</sup>。

從前揭所提及的一般搜尋服務與垂直搜尋服務之介紹，可知兩者功能迥異且目標消費者亦不同，故縱使同為搜尋服務，似應區分為不同市場。惟執委會認為 Google 在其一般搜尋結果中，獨厚 Google Shopping 並打壓其他比價購物服務之行為，係利用其在一般搜尋市場上的優勢地位，延伸其市場力至比價購物服務市場，提升 Google Shopping 在比價購物搜尋市場之競爭力，構成 TFEU 第 102 條當中的濫用優勢地位行為<sup>35</sup>。由此可推知，執委會所認定之相關市場實應為一個

<sup>26</sup> Geoffrey A. Manne & William Rinehart, *The Market Realities that Undermined the FTC's Antitrust Case Against Google*, in HARVARD JOURNAL OF LAW & TECHNOLOGY OCCASIONAL PAPER SERIES 7 (2013)

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> Commission Notice on the Definition of Relevant Market for the Purpose of Community Competition Law (97/C 372/03), 1997 O.J. (C 372/5) 5.

<sup>29</sup> Sophie van Loon, *supra* note 22, at 12.

<sup>30</sup> European Communities, *supra* note 28, at 7.

<sup>31</sup> 需求替代性係指產品或服務對於消費者具有可替代性，故前述產品或服務會構成相關市場。需求替代性亦為執委會認定相關市場時，最為重要之因素。Sophie van Loon, *supra* note 22, at 12.

<sup>32</sup> 所謂供給替代性係指短期內生產者有能力將產能移轉至相關產品及市場，且不會耗費大量的成本和風險，而相對價格僅微幅上漲。European Communities, *supra* note 28, at 7.

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> 沈建一，「沈建一觀點：華碩在歐洲設定零售底價為何不法？」，風傳媒，2017 年 2 月 14 日，網址：<http://www.storm.mg/article/222123>（最後瀏覽日：2017 年 9 月 24 日）。

<sup>35</sup> EVGENIA MOTCHENKOVA, IOANNIS LIANOS & ERIC BARTELSMAN, MARKET DOMINANCE AND QUALITY OF SEARCH RESULTS IN THE SEARCH ENGINE MARKET: ANALYSIS OF EXPLOITATIVE AND EXCLUSIONARY ABUSES 12, available at [https://www.researchgate.net/profile/Evgenia\\_Motchenkova/publication/266485204\\_Market\\_Dominance\\_and\\_Quality\\_of\\_Search\\_Results\\_in\\_the\\_Search\\_Engine\\_Market\\_Analysis\\_of\\_Exploitative\\_and\\_E](https://www.researchgate.net/profile/Evgenia_Motchenkova/publication/266485204_Market_Dominance_and_Quality_of_Search_Results_in_the_Search_Engine_Market_Analysis_of_Exploitative_and_E)

概念上較為廣泛的搜尋服務市場，同時涵蓋一般搜尋市場及比價購物搜尋市場在內。

## 二、優勢地位

TFEU 第 102 條所稱之「優勢地位 (dominant position)」相較經濟學上之獨占概念更為廣泛，因尚包括寡占之情形<sup>36</sup>。由於禁止濫用之規定僅適用於具優勢地位之企業，故評價該企業是否該當優勢地位，即為可否適用該條文的重要關鍵<sup>37</sup>。歐洲法院曾針對 TFEU 第 102 條的優勢地位作出定義，即事業在相關市場係處於無競爭狀態，或具有壓倒性地位，可排除競爭之能力者<sup>38</sup>。該經濟優勢的地位可以顯現在不同的要件上，例如：高市占率、進入障礙和經濟規模<sup>39</sup>。在判斷優勢地位時，過去 10 年間歐盟執委會逐漸減少對於市占率的考量，反而是進入障礙成為一個越來越重要的因素<sup>40</sup>。

根據歐盟執委會調查，Google 被認定為在 EEA 之一般搜尋服務市場中具有優勢地位，此可從市占率及進入障礙兩層面去評斷。從市占率而言，自 2008 年起，在 EEA 中除捷克外之一般搜尋市場中 Google 均擁有高市占率；2011 年起，Google 在整體 EEA 總共 31 個國家之市占率皆超越 90%<sup>41</sup>。從進入障礙而言，基於新經濟市場之特性，一般搜尋市場深受「網路效應 (network effect)」影響。擁有越多消費者之搜尋引擎更容易吸引廣告商，藉由廣告商所得到的利潤可進而用於吸引更多消費者。同時，搜尋引擎可以藉由消費者搜尋行為所產生的數據，進一步了解消費者的偏好，以提升搜尋結果。由此可知在網路效應的影響下，一般搜尋市場之進入障礙很高<sup>42</sup>。

## 三、濫用行為

TFEU 第 102 條本身並未禁止事業具有優勢地位，惟其規範居於優勢地位的事業在競爭的過程中，不得從事一些可能被視為濫用其優勢地位的行為<sup>43</sup>。TFEU 第 102 條所限制的濫用行為包含：1. 施加不公平的買賣價格或不公平的交易條件；2. 限制生產、市場或技術開發，造成消費者權益受損；3. 對與其他交易相對人的等價交易適用不同的條件，使其處於競爭劣勢；4. 以交易相對人接受附帶義務作

---

xclusionary\_Abuses/links/54edd55d0cf2e55866f179ad.pdf (last visited Oct. 11, 2017).

<sup>36</sup> 戴豪君，歐洲共同體競爭法中企業濫用優勢地位之研究，公平交易季刊，4 卷 4 期，頁 39，42 (2013 年)。

<sup>37</sup> SOPHIE VAN LOON, *supra* note 22, at 11.

<sup>38</sup> Case 27/76, “United Brands Company and United Brands Continental v Commission” [1978] ECR 207, para 65; Case 85/76, “Hoffmann-La Roche & Co. v Commission” [1979] ECR 461, ¶ 38.

<sup>39</sup> SOPHIE VAN LOON, *supra* note 22, at 12.

<sup>40</sup> *Id.*

<sup>41</sup> European Commission, *supra* note 13.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> 戴豪君，前揭註 36，頁 42。

為締約條件，而該附帶義務之性質或商業用途，均與該契約目的毫無關聯<sup>44</sup>。上開行為僅為例示，即未列入之行為亦有可能被視為該當濫用行為<sup>45</sup>。

一般來說，濫用行為雖涵蓋 4 種行為態樣，但最為主要的兩大類，即為剝削行為（例如：施加不公平價格或交易條件）與為了將競爭對手排除於市場之外的排他行為（例如：契約性搭售<sup>46</sup>或拒絕交易<sup>47</sup>）。歐盟執委會認為排他行為可能為完全或部分地拒絕實際或潛在競爭對手的市場擴張或進入市場，且經常被用來作為剝削消費者的方式，故在過去幾年間，多偏重於針對排他行為進行強制執行（enforcement）<sup>48</sup>。

本案中執委會調查發現，自 2008 年起 Google 改變其經營策略，利用 Google 在一般搜尋市場的優勢地位，在比價購物的搜尋結果中，將 Google Shopping 置頂使其佔據最優勢的位置。並使付費越多者排名越前面，而依正常點選率的客觀標準（Algorithmic）產生排序的無付錢者，則全部排列在付錢客戶之後，縱使是最受消費者青睞的其他競爭對手，最高的排序也只會出現在搜尋結果的第 4 頁<sup>49</sup>。

執委會透過追蹤 5.2 兆位元組（terabytes, TB）的搜尋資料觀察搜尋結果排序對消費者點擊率的影響發現：平均約有 95% 的消費者會點選第 1 頁的選項、35% 的人會點第 1 頁排在最上頭的選項、17% 的人會點選同頁列在第 2 位的選項、11% 的人會點排列第 3 的選項，而第 2 頁頭 1 個選項就只有 1% 人會點閱<sup>50</sup>。自從 Google 開始使用此策略，Google Shopping 的網路流量在英國提升 45 倍、在德國提升 35 倍、在荷蘭提升 29 倍、在西班牙提升 17 倍、在義大利提升 14 倍，而其他比價網站的網路流量下降。執委會之證據亦指出，其他競爭對手平台的瞬間點擊率<sup>51</sup>下降與 Google 演算法有直接相關<sup>52</sup>。據此，Google 將 Google Shopping 的位置無條件置頂，而將其他競爭者列於其後之行為，應可被歸類於屬於排他行為<sup>53</sup>。換言之，Google 憑藉其在一般搜尋市場上的優勢地位，延伸市場力到比價購物搜

<sup>44</sup> SOPHIE VAN LOON, *supra* note 22, at 15.

<sup>45</sup> *Id.* 22

<sup>46</sup> 搭售係指「企業將兩種以上之產品組合而一併銷售」，而契約性搭售（contractual tying）則指：「購買主要產品之顧客，契約上承諾亦會購買被搭售產品。」參照：單方行為之研究，行政院公平交易委員會 100 年度委託研究計劃，頁 82。

<sup>47</sup> SOPHIE VAN LOON, *supra* note 22, at 15.

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> 沈建一，「沈建一觀點：橫行霸道的 Google 吃到歐盟苦頭」，風傳媒，2017 年 7 月 11 日，網址：<http://www.storm.mg/article/296204>（最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日）；European Commission, *supra* note 10.

<sup>50</sup> European Commission, *supra* note 10.

<sup>51</sup> 瞬間點擊率：點擊率代表消費者在看到您廣告後點擊的頻率，可用來評估關鍵字和廣告的成效。點擊率是將廣告獲得的點擊次數除以廣告的展示次數。點擊率：定義，Google，<https://support.google.com/adwords/answer/2615875?hl=zh-HK>.

<sup>52</sup> European Commission, *supra* note 13.

<sup>53</sup> EVGENIA MOTCHENKOVA, IOANNIS LIANOS & ERIC BARTELSMAN, *supra* note 35, at 13.

尋市場上，該當濫用優勢地位之行為<sup>54</sup>。

## 參、評析

自歐盟執委會於本案之法律適用觀之，基本上執委會仍承襲傳統判斷企業是否構成濫用市場優勢地位之標準來做認定。惟在此一認定出爐後，隨即引發不少討論，故本文以下將試析本案產生之爭議，以及後續可能帶來之影響。

### 一、歐盟執委會針對相關市場的認定可能有失偏頗

有關 Google 是否違反 TFEU 第 102 條濫用市場優勢地位，最為至關重要的一點，即是判斷相關市場之範疇<sup>55</sup>。歐盟執委會於本案中認為 Google Shopping 等提供比價購物服務的網站，僅針對價格作比較，並未如 Amazon 或 eBay 等其他線上零售平台，不僅可在其上進行比價，比價後亦可在直接進行購物。因此，根據執委會的觀點，消費者並不會將 Amazon 或 eBay 與其他比價購物網站當作可相比擬的選擇，亦即只有消費者無法在其上進行消費的比價購物網站才可被視為相關市場。有部分論者認為在衡量相關市場的範圍時，針對消費者是否會確實區分此二種類型的網站一事，執委會未提出任何的研究或是證據解釋，僅片面表示在評估相關市場時，Amazon 和 eBay 等亦具有購物比價服務性質之網站不需納入考量<sup>56</sup>。惟歐盟執委會如此的判斷可能產生風險，因倘若 Google 將其 Google Shopping 之功能改成與 Amazon 或 eBay 一般，不僅可以比價亦可直接在其上進行消費，則本文中相關市場的定義是否就會有所不同？由此可知，執委會忽略對於消費者使用網路平台從事比價或購物的行為進行分析，可能導致本案相關市場之認定未盡周全。

### 二、未有充分資料佐證消費者確實受到損害

Google Shopping 的置頂是否確實影響了消費者使用其他購物比價服務網站之意願，進而導致消費者受到損害，難以自執委會目前釋出的官方文件窺知。亦即，有關消費者使用網路的行為模式，執委會亦未提出具體的資料佐證其論點。又對於消費者而言 Google Shopping 之特性究竟偏向廣告抑或是購物比價服務網站，亦未有準確的答案。有論者認為既然 Google Shopping 起初的定位屬於贊助 (sponsored)，對於消費者仍否會認定列於其上之資訊具有中立性，其抱持懷疑態度<sup>57</sup>。另一值得思考的是 Google 並未向消費者收取費用，其消費者亦可自由地改成使用其他搜尋引擎，且其亦未強制介入消費者對於搜尋引擎的選擇。歐盟

<sup>54</sup> *Id.*

<sup>55</sup> Ruth Keating, *Google: King or Kingmaker?*, LAW OF FACULTY (Aug. 16, 2017), <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/08/google-king-or-kingmaker>.

<sup>56</sup> D'kart, *The Google Case: First Comments*, June 29, 2017, <https://www.d-kart.de/the-google-case-first-comments/> (last visited Oct. 11, 2017).

<sup>57</sup> Ruth Keating, *supra* note 55.



儘管主張搜尋引擎應提供來自於多元管道的產品評價、購物途徑，對消費者始為有利，然而何謂有利，在本案中似未受到釐清。無論如何，不少評論者主張執委會所做出的結論，未確實地考量消費者行為，且其所舉出的數據亦未以經濟分析加以佐證，故多認為執委會於本案中的認定似稍嫌武斷<sup>58</sup>。

### 三、控訴者之損害與 Google 的行為間難認有相當的因果關係

歐盟執委會裁罰 Google 的原因係在於避免 Google 藉其在一般搜尋引擎市場的優勢地位，趁機操控購物比價市場的公平競爭。惟值得注意者，控訴 Google 違反競爭法的其他歐洲比價服務網站，雖主張係 Google 影響市場才導致其近年的點擊率下降，惟 Amazon 與本案例中所有提出控訴的比價購物服務平台一樣，亦適用 Google 所制定的遊戲規則，卻可從一介平凡的購物比價平台，茁壯至今成為被 Google 視為強大可畏的競爭者<sup>59</sup>。目睹 Amazon 的崛起，不免引起論者質疑其他比價購物網站的點擊率與 Google 的行為間是否具有相當的因果關係。因此，Google 搜尋結果的運作模式應被認定為是構成壓制購物比價服務市場的行為，亦或僅是一種尚在合理範圍內的商業競爭策略，或許仍需待 Google 於今年 9 月向歐洲法院提起的訴訟宣告終結後，始有可能得到較為明朗的答案。

### 四、本案可能限制了部分零售業的競爭力

有其他主張認為 Google Shopping 的營運模式，某程度上反而是有利於部分付費使用 Google Shopping 服務的中小型零售業，使其有可能與其他大型網路平台（例如：Amazon 和 eBay）上的其他商家競爭。換言之，此等營運模式具有促進競爭的正面效果。從而，執委會本次裁罰，可能變相促使 Google 放棄其 Google Shopping 現行的運作模式，轉而開發屬於自己且如同 Amazon 一般的零售產品比價銷售網站，此等發展反而可能導致比價購物服務之市場出現寡占的情形<sup>60</sup>。

### 五、本案對於新經濟市場可能帶來負面影響

許多新經濟市場中的競爭已不再環繞在價格上，而係在創新上競爭<sup>61</sup>。競爭已不僅是在市場上競爭，而是為了市場而競爭，此亦被稱為動態競爭（而不是靜態競爭：在價格上競爭）<sup>62</sup>。有別於傳統產業主要的競爭，多發生在價格和產量上，具有動態性的產業競爭傾向係由接連而來的競爭者競逐該市場並顛覆既有的

---

<sup>58</sup> *Id.*

<sup>59</sup> Kent Walker, *The European Commission decision on online shopping: the other side of the story*, GOOGLE BLOG, June 27, 2017, <https://www.blog.google/topics/google-europe/european-commission-decision-shopping-google-story/> (last visited Oct. 11, 2017).

<sup>60</sup> *Id.*

<sup>61</sup> SOPHIE VAN LOON, *supra* note 22, at 14.

<sup>62</sup> *Id.*

市場結構<sup>63</sup>。換言之，一企業縱使在此高度變動的市場上擁有大部分的市占率，其仍需要持續不鬆懈的研發創新，才不會遭致取代。因此，一企業儘管暫時處於優勢地位，不必然等同於其地位不容受到挑戰。

本案的出發點儘管是為了保護消費者權益、維護市場公平競爭，但新經濟市場的運作既具有快速變動的特性，且創新才是競逐此一市場的關鍵核心，則主管機關在審查企業有無違反不當競爭的情事時，如僅依循傳統的判斷標準，未考量新經濟市場的特性，反而可能對於新興產業的發展造成限制。總而言之，Google 本次之案例，彰顯了競爭法在數位時代面臨了考驗。在新經濟時代下，執法者應避免發生過度執法 (over enforcement) 或執行不足 (under enforcement) 的情況，以免阻礙投資與創新的發展，進而對經濟福利造成持續且重大的後果<sup>64</sup>。

#### 肆、結論

由於網路市場的經濟結構快速變遷，競爭法要如何在此一複雜且難以全盤掌握的新經濟市場中，保護消費者的權益，為各國競爭主管機關均面臨到的一個至關重要的議題。執委會對於本案的認定存有許多議論空間，惟歐盟的競爭法儘管並非完美，但由於其發展較晚，因此與美國的競爭法相比，仍較貼近 21 世紀的經濟市場。無論如何，競爭政策的制定終將隨著時代的演進而有所更迭，如何界定相關市場以判斷一企業是否具優勢地位，亦不應侷限在過往之標準。歐洲法院究竟會肯認或駁回 Google 對於本案的上訴，須待日後才可獲知，但本案不可否認地具有其指標意義，值得吾人持續追蹤關注。

---

<sup>63</sup> *Id.*

<sup>64</sup> Howard A. Shelanski, *Information, Innovation, and Competition Policy for the Internet*, 161 UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA LAW REVIEW 1663, 1667 (2013).