

## 第四章 歐盟

### 第一節 歐盟 2003 年通訊法制定背景

歐洲各國，除了英國早在 1982 年即已引進競爭，實施電信自由化以外，其他國家在實施電信自由化方面，相對較為落後。歐洲各國的電信自由化，始於 1987 年歐洲共同體 (European Community, EC) 發表的「電信自由化綠皮書」，這項文件揭示電信自由化三大目標：

獨占業者之漸進式改革

推動盟國間之協調機制

EC 條約競爭規則之適用

圖 4-1 歐盟行政機制示意圖

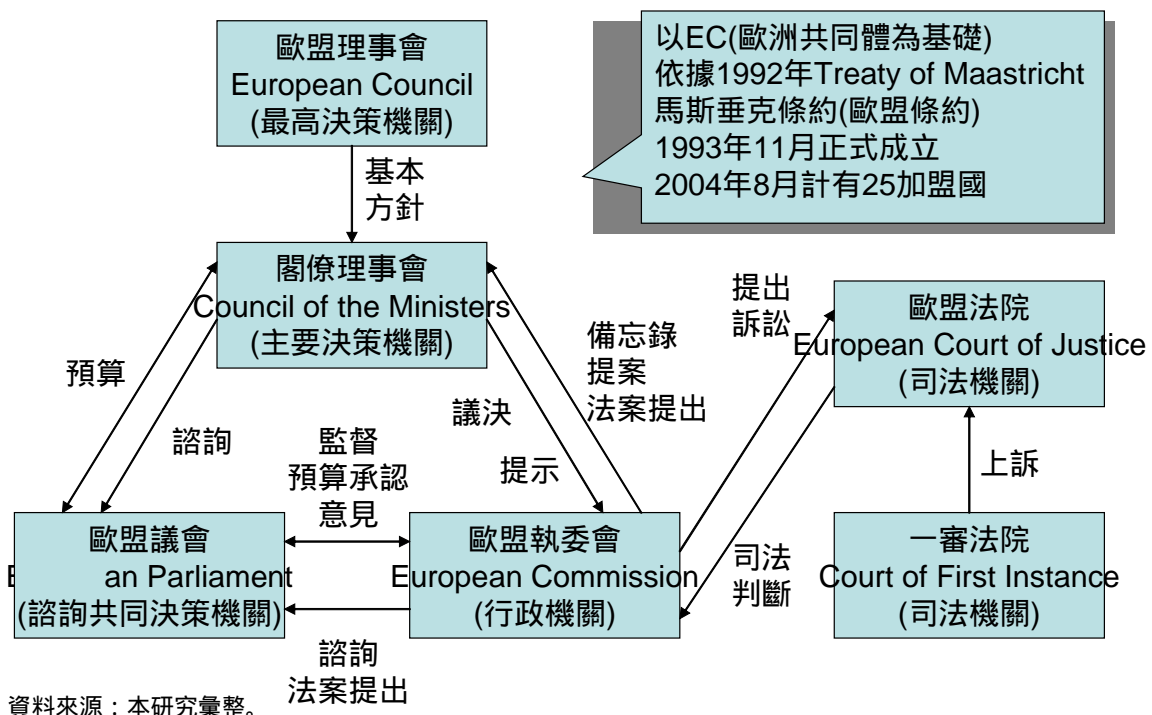


表 4-1 EU 新舊管制架構之比較

1998 年管制架構	2003 年通訊法
ONP Framework Directive(90/387/EEC, 97/51/修正)	Framework Directive(2002/21/EC)
Licensing Directive(97/13/EC) GSM Directive(87/372/EEC) ERMES Directive(90/544/EC) DECT Directive(91/287/EEC) Satellite-PCS Decision(710/97/EC) UMTS Decision(128/1999/EC) European Emergency Nuber Decision (91/396/EEC) International Access Code Decision (92/264/EEC)	Authorisation Directive(2002/20/EC)
ONP Leased Lines Directive(92/44/EEC, 97/51/EC 修正) TV Standards Directive(95/47/EC) Interconnection Directive(97/33/EC)	Access Directive(2002/19/EC)
Voice Telephony Directive(98/10/EC)	Universal Service Directive (2002/22/EC)
Service Directive(90/388/EEC) Satellite Directive(94/46/EC) Cable Directive(95/51/EC) Mobile Directive(96/2/EC) Full Competition Directive(96/19/EC) Cable Ownership Directive(99/64/EC))	Consolidated Directive(2002/77/EC)
Telecommunications Data Portection Directive(97/66/EC)	Data Protection Directive(2002/58/EC)

資料來源：本研究彙整。

在前述三大目標之下，EC 及其後的 EU 陸續發出各種指令

( Directive )、決定 ( Decision )、規則 ( Regulation )，嘗試建立 EU 各國從獨占轉型到競爭的共同政策。由於此等指令，係 1998 年 1 月 1 日 EU 各國實現電信自由化之法源依據，因此一般泛稱為「1998 年管制架構 ( the 1998 Regulatory Package )」( 參見圖 4-1、表 4-1 )。

EU 電信自由化之實施，基本上可以區分三個階段。首先，在第一階段

的電信自由化包括 1988 年的終端設備自由化及 1990 年的增值服務自由化。由於終端設備自由化的實施，帶來 EU 境內標準化的課題，因此在 1990 年制定「ONP 架構指令」，此項指令，後來成為規範語音電話服務之介面條件的基礎。第二階段的自由化除了包括 1995 年有線電視和 1996 年行動電話的自由化以外，亦包括 1996 年替代性基礎設施的部分自由化。第三階段的自由化則包括 1998 年語音服務等所有的電信服務，以及所有基礎設施的完全自由化。

EU 所實施的電信自由化，與美國（1974 年 MCI 提供 Execunet 服務以降的自由化）、英國（1982 年允許 Mercury 市場進入的複占體制以降的自由化）、日本（1985 年全面自由化）等國相比較，顯得相對落後。是以 EU 舊國營電信業者在各國電信市場之影響力，依然強大。因此在探討「歐盟 2003 年通訊法」時，有必要留意此一現實情況，始能正確掌握該法之精神意涵。

從表 2-1 可知，1998 年管制架構的內容，大約由 20 項個別指令所構成，分別規範其個別市場服務。然而隨著網際網路之出現與普及，此等架構已顯陳腐。EU 於是在 1999 年發表「the 1999 Communications Review」，明確指出「隨著技術革新之發展，按服務別之管制措施，恐有扭曲競爭之虞」，因此提出：

應研擬通訊基礎設施相關服務之單一管制架構

廣電及其他資訊化社會之內容管制應個別管理

等建議。

歐盟執委會首先依據前述「the 1999 Communications Review」之公開徵詢意見，於 2000 年 7 月提出新指令草案；其後再以新指令草案之公開徵詢意見為基礎，修正指令草案，呈送理事會裁決，於是乃有 2002 年 3 月的「架構指令」、「許可指令」、「接取/互連指令」、「普及服務指令」，以及 2002 年 7 月的「隱私權及電子通訊指令」和 2002 年 9 月的「競爭指令」，完成最後的管制架構。EU 各國有義務遵照指令規定，在 2003 年 7 月 24 日以前完成國內立法程序並付諸實施。因此，此套管制架構亦可稱之為「歐盟 2003 年通訊法」。

## 第二節 2003 年通訊法主要內容

由於具體的立法作業，係由 EU 各國管制機關 NRA( National Regulatory Authority ) 各別為之，未來「歐盟 2003 年通訊法」將會以何種形式付諸實施，就現階段而言，尚不明確。惟根據 EU 的「架構指令」文件，「歐盟 2003 年通訊法」之主要目的，可歸納如下三點：

為發揮市場原理，事前管制僅限於未出現有效競爭的市場（即 SMP 業者存在的市場）；而過去對電信事業 SMP 之定義，改以適用競爭法上「支配（dominant）」之定義，確保 EU 競爭法之整合性。

確立跨越歐盟橫向性的管制架構，排除市場進入障礙、促進競爭、強化歐洲競爭力。

強化市場競爭無法解決的消費者保護問題。

以下本研究將針對前言所述「歐盟 2003 年通訊法」之主要精神內容：「因應媒體匯流」、「放寬市場進入管制，採行事後管制」，進行探討分析。

### 一、因應媒體匯流管制架構之思維

為因應網際網路之普及發達及媒體匯流之發展，EU 把傳輸網路及服務之相關管制和內容管制加以分離，用跨媒體的橫向思維處理傳輸網路及服務的相關管制措施。具體而言，即把過去慣用的「電信（telecommunications）」名詞，改以「電子通訊（Electronic Communications）」的概念替代之，統

一管理包含廣播電視等所有通訊網路基礎設施（電子通訊網路：Electronic Communications Network）和在該網路上所提供之服務（電子通訊服務：Electronic Communications Service）。

根據「架構指令」第二條的定義，所謂「電子通訊網路」，係指「不問傳輸資訊的種類，凡利用有線、無線、光學或其他電磁手段傳輸訊號的系統，包含衛星網路、固定網路（線路交換，並包含網際網路的分封交換）行動網路、電力有線系統等交換機或路由設備或其他設備，或為傳輸訊號之廣播電視專用網路、有線電視網路」。

換言之，電子通訊網路係泛指不拘傳輸資訊內容之種類，凡可傳輸資訊內容之實體網路者是。

所謂「電子通訊服務」，則係指「在電子通訊網路上，其全部或大部份係以訊號傳輸的方式提供，通常是需要付費的服務，包含電信服務和廣電專用網路之傳輸服務；但不包含利用電子通訊網路或服務所傳輸資訊內容之提供或編輯管控之服務。電子通訊服務不包含「指令 98/34/EC」第一條所定義之資訊社會服務，蓋其在電子通訊網路上，全部或大部份非以訊號傳輸的方式提供」。

換言之，電子通訊服務係指利用電子通訊網路傳輸資訊內容的服務，但廣播電視的節目內容、金融服務、甚或資訊社會服務等利用電子通訊網路或服務而在電子通訊網路上傳輸服務的內容，則不在「歐盟 2003 年通訊

法」的管制範圍內。

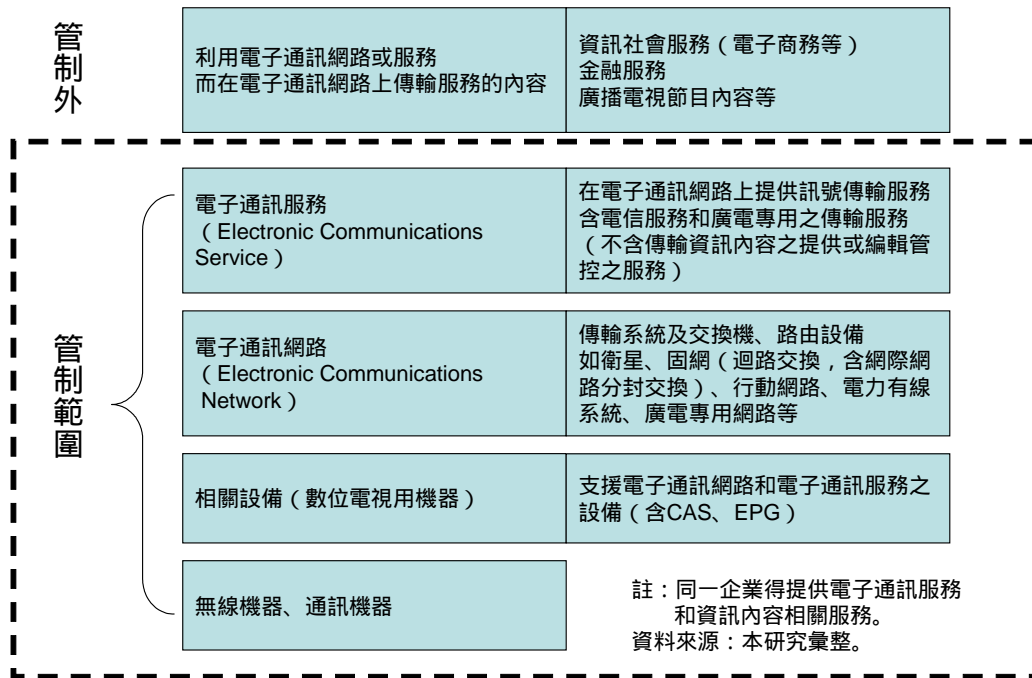
由此可知，「歐盟 2003 年通訊法」的架構思維是由網路、服務、內容等三層結構所構成。在寬頻網路快速普及，通訊產業結構發生變化的此刻，此種管制架構內容自有其創新之意涵。

長期以來，通訊產業按電信、廣播電視等媒體之不同，各自有其獨特的垂直整合型的產業結構。然而在網際網路上，只要遵守 TCP/IP 的網路協定，所有的資訊（即數位內容）皆可封包化而從媒體中獨立傳輸。因此就現階段發展之實際情況觀之，實體網路、在實體網路上提供傳輸服務，乃至於利用該等服務傳輸之資訊內容已出現層級分離的發展趨勢。

為因應前述垂直整合型轉變為層級分離型的結構性變化，日本林紘一郎教授曾經在 2000 年提出「總括媒體產業法」之構想，對於既有之管制架構，建議應就實體網路、傳輸服務以及資訊內容等層級結構，進行制度改革。「歐盟 2003 通訊法」之架構思維，基本上與林紘一郎教授所建議的構想方向是一致的。

惟就產業結構從垂直整合型轉變為層級分離型而言，並非意味傳統的垂直整合型企業必須按層級而加以分離。企業是否繼續維持垂直整合型的經營模式，抑或轉換為層級分離的經營模式，應委由企業本身按其經營策略之需要，自行判斷。因此「歐盟 2003 年通訊法」提供同一企業得同時兼營電子通訊服務和資訊內容相關服務的發展空間（參見圖 4-2）。

圖 4-2 EU 2003 年通訊法因應媒體匯流之管制範圍



從前述分析可知，為因應媒體匯流，層級分離固然成為必然之發展趨勢，然而在管制措施之擬定方面，應明確區分因應層級分離的管制體制和個別企業的分割是不同層次的問題，不應混為一談。

## 二、放寬市場進入管制

表 4-2 歐、日、台市場進入手續之比較

項目	歐盟 2003 年通訊法	日本電氣通信事業法 2003 年修正版	我國電信法 2002 年修正版
事業開始	報備制（一般許可制） ○僅提出報備，即可開業，無須管制機關明示性決	登記制（設置大規模機線設備之業者） ○得拒絕登記 - 違反法規	特許制 （第一類電信事業） 許可制 （第二類電信事業）



	定的管理 ○管制機關發行受理報備確認書	- 有礙電信事業健全發展 報備制(前項以外)	
電波頻率使用權	基於完成報備業者之申請而核發(管制機關有核發之義務) 有害干擾風險小，利用條件得包含在一般許可內(無須個別申請)	無明文規定	無明文規定
電話號碼使用權	基於完成報備業者之申請而核發(管制機關有核發之義務)	須符合一定要件始予提供	管制機關核配，並得收取電信號碼使用費
公用事業特權	完成報備業者有申請之權利 基於業者之申請而核發許可 ○公眾通訊網路業者得申請公有財產、私有財產之特權 ○其他業者僅得申請公有財產之特權 核發許可時應確保透明、無差別、迅速之原則	基於業者之申請而進行審查(審查制) ○審查基準 - 有否違反法規 - 財務基礎 技術能力 - 營業計畫之確實性、合理性	第一類電信事業因設置管線基礎設施及終端設備之需要得使用公、私有之土地、建築物

註：所謂「公用事業特權」，除一般的路權以外，亦包含土地使用權、共用管溝使用權等內容。  
資料來源：本研究彙整。

伴隨因應媒體匯流新管制架構之引進，市場進入管制亦配合鬆綁。在「歐盟 2003 年通訊法」中規範市場進入手續的是「許可指令(Authorisation Directive)」<sup>1</sup>。根據此項指令，下二層級(即電子通訊網路和電子通訊服務)之市場進入手續，廢除個別執照，改採報備制(Notification)。

業者申請報備所應提送的文件資料，僅限於製作業者名單所需之最低

必要限度的公司登記編號、聯絡處、業務內容、預定營業日期等基本資料，只要完成報備手續，即可開始營業。除此之外，並明文禁止管制機關不得以明示性決定或其他行政作為影響業者，期以減緩行政干預的空間。

另一方面，管制機關則有義務基於客觀、透明、無差別之原則，提供申請報備業者電話號碼、電波頻率等資源使用權；對於公眾電子通訊網路業者，則提供公用事業特權（路權等）。從表 4-2 彙整的比較資料可知，在市場進入之電波使用和公用事業特權方面，EU 的管制措施較諸日本和我國更為寬鬆。

### 三、市場界定、SMP 認定與事後管制

「歐盟 2003 年通訊法」的主要精神之一，即引進事後管制，惟對於未出現有效競爭的市場，仍繼續維持事前管制；而要規範事前管制的適用領域，則有必要明確市場界定。其管制思維，在確保競爭法原理的整合性，使過去電信領域慣用的 SMP 概念和競爭法上「支配（Dominant）」的定義趨於一致。

為確保 EU 各國間管制的統一性，EU 依據「架構指令」，先後在 2002 年 7 月公告「市場分析與 SMP 認定指導方針（Guidelines on Market Analysis and the Assessment of SMP）」，2003 年 2 月發布「相關產品及服務市場的建議（Recommendation on Relevant Product and Service Market）」，就市場界定大分為零售與批發兩大類，界定出 18 個市場（參見表 4-3）。

表 4-3 EU 相關市場之界定

	零 售	批 發
電話 (住宅)	1、對固定公眾電信網路之接取 2、固定公眾電信服務(市內、長途) 3、固定公眾電信服務(國際)	8、在固定公眾電信網路上發訊 9、在個別行動電話網路上受訊 10、在固定公眾電信網路上中繼傳輸
電話 (商業)	4、對固定公眾電信網路之接取 5、固定公眾電信服務(市內、長途) 6、固定公眾電信服務(國際)	11、寬頻及語音金屬迴路細分化之接取
寬頻		12、寬頻接取
專用線	7、最低限之專用線(2Mbps)	13、專用線(終端回線部份) 14、專用線(中繼部份)
行動電話		15、對行動電話網路之接取與發訊 16、個別行動電話網路之語音受訊 17、為國際漫遊之國內市場
廣電專用 傳輸		18、對終端用戶寬頻內容之傳輸

資料來源：本研究依據 European Union (2003) Commission Recommendation of 11/02/2003 On Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (C(2003)497)彙整。

原則上，在市場界定方面，定有如下三項基準：

持續存在市場進入障礙（結構面、法制面）

市場不具有有效競爭之特性

若無事前管制競爭法難有效因應

EU 各國必須依據前述規範，在 2003 年 7 月 25 日以前完成地理市場之界定以及 SMP 之認定；對被認定為 SMP 之業者，則要求履行表 4-4、表 4-5 所示之義務。

表 4-4 SMP 之義務 - 網路互連與接取

	SMP	其他公眾通訊業者
義務內容	<ul style="list-style-type: none"> <li>○提供網路互連與接取之義務</li> <li>例如：</li> <li>- 資訊公開</li> <li>- 禁止差別待遇</li> <li>- 會計分離</li> <li>- 特定網路元件接取義務 (LLU 等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○網路互連之交涉義務</li> </ul>
費率	<ul style="list-style-type: none"> <li>○根據成本基準設定費率之義務</li> <li>○公開批發價格與內部交易價格之義務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○當事人間交涉</li> </ul>
NRA 任務	<ul style="list-style-type: none"> <li>○對控制接取終端用戶之業者課予網路互連義務</li> <li>○紛爭處理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○紛爭處理</li> </ul>

資料來源：本研究彙整。

在判斷市場是否出現競爭方面，原則上重視「供需之替代性」，並採用「假想獨占企業測試 (hypothetical monopolist test)」的方法檢驗。長期以來，電信部門事前管制的主要依據是：「既有業者基於獨占時代之特權投資基礎設施而享有優越地位，對其他競爭業者而言，如果不能和既有網路，尤其是用戶迴路接取互連，將造成業務發展的困難」。此種論述之妥當性，本文將次節進行分析。

表 4-5 SMP 之義務 - 零售

	SMP	其他公眾通訊業者
義務內容	NRA 所課予之義務 - 禁止差別待遇 - 禁止不合理的服務操縱 - 平等接取（固定電話）	締結契約（提供加入提供公眾語音網路互連/接取服務之業者） 號碼可攜服務（所有公眾語音服務業者） 公開服務品質（公眾電子通訊業者）
費率	零售費率管制 - 誘導採用價格上限管制、個別費率管制等可反映成本或相同市場價格之費率 - 禁止過昂費率或掠奪性費率之設定而阻礙市場進入或限制競爭	資訊公開（公眾語音服務業者）
NRA 任務	對 SMP 業者設定義務	紛爭處理

資料來源：本研究彙整。

### 第三節 歐盟 2003 年通訊法之評析

#### 一、在因應媒體匯流方面

「歐盟 2003 年通訊法」，為求通訊與廣電之統一管理，不僅引進「電子通訊」的概念；更為迎合網際網路的發展趨勢，而把傳統垂直整合型的通訊產業結構，按實體網路、傳輸服務、以及資訊內容等不同的層級加以分離管制。相較於我國以及美日等國依舊按照通訊、廣電等單一媒體分別管制現況，相對較為進步，具有管制創新之意義。

然而，「歐盟 2003 年通訊法」亦反映出為因應媒體匯流過渡期的效力界限。例如，藉由電子通訊網路、服務而傳輸的資訊內容的相關規範，則不在「歐盟 2003 年通訊法」的管制架構內，而是繼續因循既有的規則適用之。對於廣電業者之市場進入，則以內容提供業者、配送業者的待遇，於其業務活動課以附加條件、手續而得以進入市場，參與競爭。換言之，「歐盟 2003 年通訊法」雖然號稱係跨媒體的管制架構，但就廣電的節目內容而言，實際上，通訊和廣電依然是處於分別管制的狀態。節目內容按其定位為「廣電」或定位為「資訊社會服務」之不同，管制內容亦有所差異。就現階段而言，網際網路上的資訊內容被定位為廣電或通訊而受不同管制的問題，尚未得有明確的處理對策。

此外，伴隨網路和傳輸服務的層級分離，過去一直把此二層級視為一體的其他管制措施將如何調整修正，亦未見有明確的處理對策。例如，在

普及化服務的要件之一：「確保經濟的可利用性 ( affordability )」方面，此係網路業者的義務？或係服務業者的義務？抑或係雙方的義務？目前尚未明確。受「歐盟 2003 年通訊法」影響而制定的英國「2003 年通訊法 ( Communications Act 2003 )」或其貿易產業部的「普及化服務命令 ( DTI , The Electronic Communications (Universal Service) Order 2003 )」，亦未見有明確的調整處理。

## 二、在放寬市場進入管制方面

在「歐盟 2003 年通訊法」的管制架構中，電子通訊網路或電子通訊服務的市場進入管制，已經廢除個別執照制度，引進提出報備即可營業的一般許可制度，大幅鬆綁。而電子通訊事業所需之電話號碼、電波頻率以及公用事業特權之賦予方面，強調客觀、透明以及無差別之原則，極力排除 NRA 恣意作為之可能，此點應予正面肯定。

然而，在管制的細節方面，係委由各國 NRA 負責執行，基本上有如下兩項問題必須加以注意。

首先，在電話號碼、電波頻率以及公用事業特權之賦予方面，其所揭示之原則，係屬一般原理性的宣示，按各國實務作為之操作，有可能轉變為管制色彩很強的規範。其次，雖曰引進跨媒體的一般許可制度，可是對廣電業者而言，將被課以附加條件或義務，始得進入市場。因此廣電部門有可能受到和通訊部門不同的管制措施。是以在市場進入的法規鬆綁方

面，或有可能因各國 NRA 實務作為之操作，而發生不夠徹底的情況。

### 三、在事前管制與事後管制方面

「歐盟 2003 年通訊法」所揭示的管制原則，一如前述：「盱衡競爭之發展現況，未出現有效競爭之部門課以固有的事前管制；出現有效競爭之部門則轉換為事後管制」，同時亦強調「確保競爭法的整合性」。此等管制原則，作為過渡性的措施方向，可謂妥當，實際上亦已見有大幅法規鬆綁之實現。而在界定市場以及判斷市場是否出現競爭方面，其重視「供需之替代性」，並從競爭法的觀點，採用「假想獨占企業測試」等經濟學的方法檢驗，值得肯定。

此外在 IP 領域方面，前述「相關市場的建議」中，曾做出「創新市場（emerging market）中，第一位進入市場業者（first-mover）的有利條件看似具有市場優勢，但不應將其列為事前管制對象」的建議。換言之，把第一位進入創新市場的優勢業者排除在事前管制對象之外的管制原則，符合技術革新，創新市場的時代需求，在鼓勵創業投資方面，頗具意義。

在固有管制和競爭法的整合性方面，原來按照 EU 競爭法的規範，當發生競爭問題的時候，原則上會進行「事後的」市場界定，排除被判定為市場主導業者（Dominant）的反競爭行為。

而「歐盟 2003 年通訊法」雖然引進競爭法上 Dominant 和市場界定的概念，但由於其係「事前的」界定市場，而為防止被判定為市場主導業者



(Dominant) 將來阻礙競爭行為，因而「事前」採取各種管制，以為防範。由此可知，其結果或有可能出現特定領域事前管制和競爭法事後管制的雙重管制的問題。事實上，在 EU 的管制文件中亦不否認有可能出現前述雙重管制的問題。

為使雙重管制問題正當化，則必須在電信產業中找出其他產業所沒有的固有特質。電信部門所以需要獨自管制的理論依據，主要係該產業具有網路外部性、樞紐設施 (essential facility) 之存在、業者和消費者間資訊不對稱等特質。而「歐盟 2003 年通訊法」對於電信部門需要事前管制的主要依據，則如前述「既有業者基於獨占時代之特權投資基礎設施而享有優越地位，對其他競爭業者而言，如果不能和既有網路，尤其是用戶迴路接取互連，將造成業務發展的困難」。

就此觀點而言，如依據表 4-3 之市場界定，則可在樞紐設施的批發方面實施事前管制，零售的部份則委由競爭法加以規範，似較合理。但實際上則如表 4-3 所示，不僅批發部門是事前管制的對象，零售部門亦同為事前管制的對象。

EU 雖然在 1998 年全面實施電信自由化，但前述事前管制對象之範圍設定，正反映出舊國營獨占企業的市場支配力量依然強大。該等管制可謂遷就市場現實的產物，和其標榜「確保競爭法原理整合性」的理念，有所出入。

本研究根據 EU 管制措施的實際情況，彙整事前管制和事後管制一般概念的比較（參見表 4-6）。從表 4-6 可知，實施事前管制的適用條件，應限定在產業結構固定且存在樞紐設施之特定領域；若對其他領域，尤其是產業結構急速變化的領域實施事前管制，或將不利該等產業之正常發展。

表 4-6 事前管制與事後管制之比較

	事前管制	事後管制
機能	○建立公平競爭條件，促進競爭	○對於市場失敗進行事後性的調整
優點	○既有業者即使具有市場支配力量，亦可促進競爭發展	○可彈性因應產業結構之變化 ○可因應異業種間之跨業經營
缺點	○管制當局不可能事先取得充分的市場資訊，恐有出現過當管制或裁量型管制之虞 ○恐有阻礙產業結構變化之虞 ○事前管制一般多以個別產業為對象，無法因應異業種間之跨業經營 ○恐會出現特定領域事前管制和競爭法事後管制的雙重管制的問題	○事後性的措施，恐難即時因應損害之復元 ○如不依附特定業者的設備或服務，則競爭業者在不能推展的業務領域（即樞紐設施存在的領域），恐難見有競爭之發展
適用領域	○產業結構固定且存在樞紐設施之領域	○左項以外之領域

註：本表係依據筆者和恩師日本電氣通信大學小菅敏夫教授、慶應大學林紘一郎教授、以及昔日同窗淺井澄子教授討論心得彙整，若有誤謬，當由筆者承擔文責。

資料來源：本研究彙整。

就電信領域而言，其固有之事前管制，應僅限定於存在樞紐設施的「網路互連規則」。換言之，「網路互連規則」應該僅限定適用於固定的傳統電話服務，而不適用於網際網路之接取。「歐盟 2003 年通訊法」對接取網路的細分化義務僅限定在傳統的銅纜迴路；光纖迴路則排除在外。美國 FCC

在 2003 年 8 月發表用戶迴路細分化的新規則中，不僅原則廢除住宅用光纖到戶 (FTTH) 的細分化義務，基本上亦已免除銅纜迴路的網路共用義務。歐美等國網路細分化之相關措施，或可提供國內參考借鏡。

