

监控系统

创新/ 竞争政策

加倍投入，决不退缩

。

维护特朗普时代欧盟的数字主权

Max von Thun, Georg Riekeles 和 Pencho Kuzev

› **认识到威胁的真正本质** 特朗普政府和大科技公司的敌对立场，欧盟必须 **建立联盟** 与志同道合的大型国家协调行动，对抗美国的恐吓。
政治行为者 那些对我们主权、安全和民主构成直接威胁。

› 一个分段的监管方法——将竞争、虚假信息和隐私等问题孤立对待——已经失败。相反，应采取一种综合方法—— **统一愿景** 需要解决根本问题：主导科技平台的极端规模和市场力量。

› 欧盟必须加大执法力度，确保正在进行中的调查得以推进，同时考虑 **市场准入禁止**，**公司拆分** 以及 **反强制措施项下的贸易限制**

› **构建强大的政治承诺** 欧盟必须 **在机构和成员国之间保持强大的政治意愿** 欧洲议会的一个特别委员会可以监控并应对由技术垄断带来的挑战。

› 未采取果断行动将危及欧洲的经济、民主以及长期发展竞争性科技产业的能力。

目录

引言.....2

充分利用欧盟的权力：一种新的执法范式.....3

 市场准入限制.....4 反垄断...
 6 反强
 制回应.....6

备战成功：五项关键行动.....7

结论.....8

印记.....9

引言

欧盟建立在法治的基础上，拥有独立、民主选举产生的机构，确保对基本权利和价值观的最强保护。任何公司——无论是否为欧洲公司——若希望在欧盟市场运营，都必须遵守欧盟及其成员国的法律框架。然而，在过去几个月里，欧盟、各个成员国和民主领导人不断遭受来自美国科技亿万富翁的猛烈攻击，这些亿万富翁在白宫拥有直接影响力。欧洲被美国科技平台指责为审查制度，通过过度监管压制创新，以及不公平地针对他们采取执法行动。被描述为“关税”。特朗普总统、副总统JD范克以及其他共和党领导人也发出了一系列威胁，承诺不让欧洲“利用我们的公司”甚至利用北约资金作为谈判筹码。

这些指控故意忽略了这些同样的公司从对欧洲市场的开放访问中获得了巨大的利益，欧洲市场是美国之外最大的数字服务市场，同时它们也对欧洲经济造成了巨大的损害。民主机构在2021年，美国出口了 2830亿 在欧洲提供的数字化可交付服务中，出口量是另一个方向的出口量的两倍，并且比美国对整个亚太地区的出口量超过一倍。同时，通过其垄断力量和不正当竞争行为，美国的守门人（gatekeepers）有一利用 消费者和依赖于他们的企业及一压抑的 欧洲创新者的出现。最令人不安的是，欧洲的社会和民主结构正遭受多重冲击，包括错误和虚假信息系统性放大、对欧洲选举过程的精心扭曲，以及通过推广阴谋论、仇恨言论或其他非法和极端内容来普遍降低欧洲的公共空间。

欧洲以及其他民主国家，如澳大利亚、加拿大、日本和英国，已经做出了重大努力来解决这些问题。损害 通过调查滥用行为、实施补救措施和通过新的立法。欧洲在国际和跨大西洋的领域也领先尝试建立技术治理的普遍标准。多年来，对科技巨头的监管努力一直面临坚定的反抗。反对来自美国政府 观察到这些

公司将被视为“国家冠军”和美国力量的载体。然而，在拜登政府时期，发生了重大转变，导致在威胁的性质和所需反应上达成广泛共识——尤其是在反垄断和市场竞争力问题上。

在特朗普回归之际，这个短暂的机会之窗已经关闭。现在，欧洲面临一个坚决反对对国内科技巨头进行任何监管的美国政府，并愿意采取激进的措施进行报复。尽管有些人可能将此视为降低执法力度以平息特朗普的机会，但这不仅是一次巨大的策略错误，而且是对欧洲基本价值的危险妥协。任何软弱的表现都将被美国政府无情地利用，这将使美国政府更有胆量对欧洲主权发出进一步的威胁。而且，这将彻底消除欧盟应对其对科技垄断危险的依赖，并扭转社会、政治和民主加速“算法化”的任何剩余机会，将我们的公共空间降格为‘一切皆有可能，但无一是真。’。而不是撤退，现在是欧洲加倍努力的时候了。

充分利用欧盟权力：一种新的执法范式

在过去十年半的时间里，欧盟在应对科技巨头日益增长的力量时采取了渐进式的方法。欧洲委员会选择了适度措施来回应大型科技公司的滥用行为，只有当其他手段均告失败时，才会考虑采取更为严厉的干预措施。这种渐进主义在针对同一公司多年来的特定非法行为的针对性措施以及依赖狭窄而薄弱的补救措施中表现得十分明显。这种方法未能解决问题的根源——科技巨头对关键数字服务和基础设施的垄断，以及他们反复滥用权力。

因此，欧盟无法对大型科技公司的主导地位造成实质性打击，这种主导地位仍然只增长。相反，大型科技公司追求了以下策略：**系统性的 干扰 并且**

不合规，由以下支撑：**日益壮大的游说者和律师团队 罚款——即使是高达数十亿欧元的罚款——**这些公司都将之视为经营的可接受成本，而错误信息、滥用和在线监控则继续蔓延和恶化。自我监管，如欧盟关于虚假信息的实践准则，导致了肤浅的举措，这些举措未能解决根本原因，同时保留了潜在的商业模式。

这并不是否认近年来已经取得了重要的进展。为了应对传统反垄断法的局限性，推出了《数字市场法案》（DMA），以促进科技行业的公平竞争性。这项具有里程碑意义的立法借鉴了以往反垄断调查的教训，通过对数字看门人实施事前规则，明确规定了严格的“可做和不可做的事”。《数字服务法案》（DSA）赋予委员会新的权力，追究科技巨头对其平台上不安全和非法内容的责任。人工智能法案将有助于确保人工智能——尤其是大型科技企业开发的强大基础模型——在欧洲合法、安全、合乎伦理地部署。最后，由于所有这些问题也都是数据问题，通用数据保护条例（GDPR）可能仍然是决定性的，尽管它尚未严重应用于该问题。

这个不断增长的监管武器库只有在坚定和富有想象力地使用时才能取得成果，从第一天起就采取最严厉的措施。实施DMA和DSA的前几个月已经显示出在非常短的时间内执行法律的意愿。执法程序被透明地启动和发展，基于

目标性标准，委员会在展开调查时并未犹豫。潜在的不符合规定通过平台。

然而，随着华盛顿政府的更迭，执行这些法律的环境发生了巨大变化。对欧洲公共空间完整性以及欧盟的直接攻击，立法权在最根本的意义上，欧洲委员会对其确保持续、坚定执行的决心，不受美国政治转变的影响，遭到了令人不安的沉默。最近发布的2025年委员会工作计划——*共同迈向未来：更大胆、更简单、更快的联盟* 这些内容没有有意义地解决这些担忧，而且，如果有的话，发出的信号暗示了准备退让关于欧盟技术执法。最令人担忧的是，政治领导力的缺失在欧盟如何应对生存威胁方面造成了一个危险的空白。

欧盟现在面临一个严峻的选择：坚定立场还是屈服于大型科技公司和其政治盟友有组织的压力。后者不仅会壮大国务院和大型科技公司的胆量，还会向欧洲公众、更广泛的科技行业和国际盟友发出一个可怕的信号。如果没有严格的执法来打破科技巨头的围墙，企业家和创造者几乎没有机会推广和扩大他们的想法。欧洲对大型科技平台和技术危险的依赖只会加剧，以及这一切对欧洲的民主、繁荣、安全和主权所蕴含的所有影响。

相反，欧盟需要加大对其实体规则手册和竞争权力的投入，确保持续调查以全速进行，同时考虑采取更大胆的措施。作为欧盟可用行动逐步系列的组成部分，欧洲委员会应考虑利用的三个具体工具是：（a）市场准入限制，（b）反垄断行动 并且 （c）反强迫反应。

市场准入限制

在欧盟的安全、民主或联盟的其他基本价值受到科技巨头严重损害的情况下，应考虑禁止市场准入。禁止措施的有效性在以下方面得到体现：巴西，在X国的服务被暂停后，X仅遵守了巴西关于内容监管的法律。像分手一样，此类限制既是威慑——给平台强大的遵守法律的动机——也是消除严重伤害或威胁的强大工具。欧盟在必要时拥有多个工具来阻止市场准入。

在DSA框架下，委员会对“非常大型在线平台”在其内容监管、数据处理实践、推荐系统和算法方面拥有直接的监管权力。实施欧盟法规的权力 在四个系统风险类别中：（i）非法内容的传播，（ii）对基本权利行使的影响，（iii）对民主和选举过程、公民讨论和公共安全的影响，以及（iv）对公共卫生、未成年、身心健康或基于性别的暴力的效应。如最终手段 在欧盟分级响应框架内，根据DSA第51(3)条和第82条，可以通过向有管辖权的国家司法机关申请命令的方式实施临时暂停。在紧急情况及可能造成严重损害的风险下，委员会还另有权下令。临时措施 基于一个初步的关于侵权行为的认定（第70条）或采取危机应对措施（第36条）。

与欧盟基本权利宪章一致，对审查（现实或想象中的）的保障**措施强有力**。DSA禁令受高度限制性条件约束，包括侵权不能通过“在联盟或国家法律下的其他权力”。并且必须包含涉及威胁到人身生命或安全的犯罪行为 所有由委员会做出的决定均受欧盟法院的辩护和审查权所约束。

《通用数据保护条例》（GDPR）还允许临时或永久性禁令。在数据处理方面的限制，实际上可能相当于对数据密集型商业模式平台的部分或完全禁止市场准入。这种方法曾用于阻止ChatGPT（后来被撤销）以及随后的一款中国人工智能应用程序。DeepSeek 由该国数据保护机构运营意大利市场。最紧迫的是，GDPR对“特殊类别数据”可以保护欧洲政治免受操纵性算法的影响。

除了充分利用这些现有的规定之外，欧盟应考虑扩大其权力，以限制或切断对欧盟的安全、主权或民主制度构成严重和紧迫威胁的平台的服务等。正如它应对俄罗斯侵略和干涉时所做的那样 例如，除了强制要求在推荐系统、机器人和其他形式的操纵上采取更加强力和迅速的行动之外。DSA 可通过修改允许在平台从事选举干预、间谍活动或外国宣传的情况下实施永久性禁止。

委员会至今的DSA执法情况：
正当程序还是危险地推卸责任？

随着主要的信息平台逐一解散内容审查，特朗普总统发布了一项行政命令：海外勒索和不公平的罚款及处罚，执法 欧盟的数字规则手册获得了新的民主和地缘政治紧迫性。

然而，委员会对《数字服务法案》（DSA）的执行进度非常不同。例如，在Meta的情况下，执行仍处于启动程序和请求阶段。在Twitter国际有限公司（也称为X）的情况下，委员会已经初步发现该平台在暗模式的使用、广告透明度和数据访问方面违反了DSA，但尚未进入执法决定的阶段。至于X的推荐系统功能、账户的病毒式传播和内容监管的缺失，委员会的执法仍处于信息请求和保留命令阶段，或许具有说服力的是，这些措施将持续到2025年底。

虽然欧盟平台禁令在理解上必须达到一个非常高的门槛，但清除不真实的使用、自动化行为、机器人账户和虚假账户，这些账户导致虚假信息广泛传播，应该是平台立即采取行动并遵守的事项。同样，欧盟应采取更加强硬的立场反对推荐系统和它们在几乎无透明度或问责制的情况下放大或压制内容的能力。这些系统对开放数字公共广场并非必要，相反，它们可能造成极大的伤害。这些行动的性质不会触犯审查或审查指控，实际上将有助于培养健康的公共辩论。

反垄断

刹车拆分是解决集中市场权力根本原因的关键工具；即使是威胁本身也可以成为一种有效的手段，以阻止有害行为。欧盟竞争法允许采取结构性补救措施，但在实践中很少使用。这种情况正在开始改变。委员会正在 [目前正在探索](#) 打破谷歌的AdTech垄断，作为一项持续的反垄断调查的一部分，尽管做出决定的过程过于漫长。然而，结构性补救措施可以比这更广泛地使用，作为分散技术垄断集中权力的手段，解决由其垂直供应链和数字“生态系统”的控制所引发的利益冲突，并为挑战者的出现创造空间。事实上，这是一个美国和欧盟在很大程度上一致的问题；欧盟仅在司法部提出这些建议后才开始正式考虑结构性补救措施，至少到目前为止，特朗普政府尚未表示放弃继续拆分谷歌、Meta和其他技术垄断的努力，其中一些是在第一任特朗普政府期间开始的。

全面释放结构性补救措施的潜力可能需要欧盟立法的轻微调整，包括消除《2003/1号条例》（该条例确立了欧盟反垄断执法的程序框架）中对行为补救措施的偏见。 [呼吁](#) 经欧洲议会通过，并对数字市场法案（DMA）进行修改，降低应用结构性补救措施的标准，目前这些补救措施仅作为“最后手段”，且存在重大的程序性障碍。

反胁迫应对措施

如果美国政府对其威胁采取行动，试图强迫欧盟不执行其对大型科技公司实施的民主法律，欧盟必须通过其反胁迫工具（ACI）相应地作出回应。该工具于2023年采纳，其起源在于2018年第一任特朗普总统任期下，针对特定成员国和中国贸易措施缺乏应对工具的问题以及美国的二级制裁。ACI正是为了应对那些“ [第三方国家申请或威胁采取影响贸易或投资的第三方措施，以防止或获得欧盟或成员国停止、修改或采用特定行为，从而干涉欧盟或成员国的合法主权选择。](#) ”。

当确定存在经济胁迫时，ACI允许委员会根据《工具》附件I列出的报复措施进行部署。这包括对出口到欧盟的货物和服务的关税及限制、排除公共采购流程、投资限制以及撤销知识产权保护。

此类贸易限制原则上可以应用于美国经济各个领域，但鉴于大型科技公司在倡导和推动特朗普总统的激进贸易和技术立场中的作用，对报复性贸易限制针对这些相同企业并不无理。不难看出，这些措施可能会被用来对大型科技公司造成严重经济损失，或阻止它们在欧盟市场完全运营。根据附件1(f)的规定，有广泛的、一般性的可能性对服务贸易实施措施，原则上可以用来在欧盟实施服务提供限制和平台禁令。尽管如此，更渐进和非升级性的回应可能性更大。例如，关税和进口控制可以针对与政府紧密相关的一些特定企业，例如：[特斯拉车辆](#) 并且 [星链设备](#) 或者，主导

云服务提供商可能被禁止在欧洲获得有利的公共部门合同以及在该地区投资数据中心。

关键在于，ACI赋予委员会正式权力与其他第三国合作应对经济胁迫，鉴于欧盟不太可能是唯一面临美国对其监管科技行业努力进行报复的政府，这一规定尤为重要，正如2025年2月21日特朗普总统的行政命令所强调的。

为成功做好准备：五个关键行动

欧盟的执法行动并非在真空中进行，而是在一个波动不定、日益趋向零和的地缘政治背景下进行的。要成功地控制科技巨头，不仅需要更大胆地运用欧盟的正式权力，还需要加强实施这些权力的愿景、机构和程序。

1. 理解威胁的真正本质： 欧盟竞争法与数字规则的实施因未能充分理解主导性科技平台所构成的威胁而受到阻碍。这些公司造成的危害往往被狭隘地定义，且相互孤立，无论是涉及的问题是对外公平竞争、有害内容、虚假信息、对未成年人的伤害、人工智能安全、版权还是隐私。结果是努力重复且手段狭窄、无效。委员会应将这种碎片化的方法替换为 **统一愿景**，将所有这些损害视为由科技巨头持有的极端规模和市场力量所引起的。更根本的是，欧盟应转向承认这些公司本质上属于 **政治演员**，那对欧洲的主权、安全和民主机构构成直接威胁。欧盟委员会执行副主席Henna Virkkunen广泛的职责范围，涵盖了技术主权、安全和民主，为采纳这一愿景提供了理想的机会，这一愿景必须由欧盟委员会的政治领导层充分把握。

2. 打破壁垒 与采用这种统一愿景并行的是，委员会必须拆除阻碍有效协调的体制障碍。目前，不同总署（DGs）和负责监管技术平台行为的监管机构之间的互动过于有限，包括 DG COMP、DG CONNNECT、DG JUST、DG TRADE、欧洲数据保护委员会（EDPB）和欧洲数据保护专员（EDPS），尽管 COMP-CONNECT DMA 执法团队的联合执法是一个重要且受欢迎的例外。这些孤岛式的结构阻碍了委员会利用不同部门广泛分布的相关专业知识来设计综合干预措施，以联合的方式解决大科技企业的行为和市场力量。例如，尽管如此，数据保护监管机构目前在数字并购和反垄断调查中的参与度仍然很低。 **清晰的职责** 数据优势在巩固大型科技公司的经济主导地位中发挥着作用。 **最近的研究论文** 由康拉德·阿登纳基金会呼吁立即建立一个“**数字执法和韧性特遣队**”作为提供这一所需一致性的手段，将把“主要执法官员”从关键部门团结起来。

3. 扩大规模和解除资源瓶颈 随着欧盟扩大其执法工具箱，资源短缺问题变得越来越紧迫。数字市场法案、数字服务法案和人工智能法案都受到了阻碍。 **招聘和资源缺口**，并且资金不足一直是欧盟竞争权力的长期制约因素。这本身就是一个问题，但当委员会承担起世界上一些最强大和资源丰富的组织时，更是如此，它们能够部署大量的

律师、专家和游说者可能会延迟或阻碍执法。鉴于科技巨头对欧洲主权和安全的日益存在的威胁，欧盟应迅速增加分配给监管它们的财政资源。虽然这应反映在欧盟的下一次长期预算中，但这要到2028年才生效，因此需要临时资金。这可以通过几种方式实现，包括对主导性科技公司征收额外的监管费（以DSA的例子为基础），重新提出在全欧盟范围内征收数字服务税的想法，以部分或全部资助执法，或者将收集到的大科技公司罚款的一部分分配给监管机构。

4. 构建政治承诺 欧盟机构、成员国和政治团体在提供对大型科技企业强有力的执行监管方面，需要展现坚定的政治承诺。冯德莱恩总统创建了一个广泛的执行副总裁职位组合，以应对技术主权、安全和民主问题，这是坚定决心的初步信号。但这一任期最初几个月的表现并不鼓舞人心，政治意愿似乎已经消散。因此，这也是其他机构充分发挥作用的时候，尤其是欧洲议会。体现这一承诺的一种方式是在欧洲议会设立一个新的专门委员会，专注于监控和应对技术垄断威胁，可以参照最近为应对外国干涉而成立的“民主盾牌”专门委员会的模式，或者采用在最近Pegasus调查以及在21世纪初CIA在欧盟国家开展行动的背景下所使用的临时调查委员会。最后，在国家级别缺乏政治意愿的情况下，欧盟和其他成员国应向爱尔兰、卢森堡以及其他未能履行充分执行GDPR和其他欧盟法规对在其境内的大型科技企业责任的成员国施加所有必要的压力。

5. 加强全球联盟 鉴于特朗普政府和大型科技公司的积极立场，欧盟必须准备好对其执法措施的反报复保持坚定立场。如果欧盟能与加拿大、巴西和印度、英国、日本和澳大利亚等与其对威胁的评估及其应对决心的政府团结一致，那么保持坚定立场将更容易。针对科技垄断的全球联盟应包括政策解决方案的合作——从竞争、人工智能和数据监管到产业政策和贸易——以及对美国威慑和报复的联合回应。

结论

将战场让给大型科技公司，出于对特朗普报复的恐惧，不会导致欧盟和美国之间和平或富有成效的关系。相反，这种胆怯只会导致这些公司和美国政府进一步的干涉和欺凌，进一步加剧了正在对欧洲的民主和核心价值观造成不可逆转损害的两极分化。

不愿意挑战并在必要时打破这些科技巨头所享受的算法和垄断权力，无论是在《数字服务法案》（DSA）、《数字市场法案》（DMA）还是竞争法下，都将危及——可能是永久性地——建立一个根植于欧洲价值观的繁荣欧洲民主和经济的前景，可能对整个欧洲的繁荣和主权产生不可逆转的后果。

该消息必须是清晰明确的：欧洲的数字主权不容低价出售。

印迹

作者

马克斯·冯·图恩 他是开放市场研究所欧洲和跨大西洋伙伴关系部的主任。他领导开放市场在欧洲的研究和倡导工作，同时努力实现跨大西洋反垄断政策和执法的更大一致。

佩奇诺·库泽夫 他是康拉德-阿登纳基金会 (Konrad-Adenauer-Stiftung) 的数据和竞争政策顾问，特别关注欧洲的监管框架。他在数字经济相关主题上发表论文，例如《数字市场法案》 (Digital Markets Act)、《欧洲云政策》 (European Cloud Policy) 和《开放数据》 (Open Data)。他也是以下活动的组织者：[欧洲数据峰会](#)。

乔治·埃米尔·里克尔莱斯 是欧洲政策中心的副总监。加入EPC之前，Georg曾担任欧盟首席谈判代表Michel Barnier的四年脱欧谈判期间的外交顾问。他在脱欧谈判期间负责与欧盟成员国和欧洲议会的关系，之后在关于未来伙伴关系的谈判中负责战略和沟通工作。

康拉德-阿登纳基金会 e. V.

Dr. Pencho Kuzev

数据与竞争政策部门 经济与创新分部
分析与咨询
Pencho.Kuzev@kas.de

出版单位：Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 设计与排版：yel
low too Pasiek & Horntrich GbR

此出版物在德国联邦共和国的财政支持下出版。der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 此出版物的唯一目的是信息传播。它不得被用于政党、竞选活动者或竞选活动的支持者进行选举广告。这适用于联邦、州和地方选举，以及欧洲议会的选举。



本出版物文本发布于Creative Commons许可之下：“Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International署名-相同4.0国际” (CC BY-SA 4.0)，
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>.