Gleiss Lutz

《数字公平法》：欧盟新条例草案可能对全球企业意味着什么

2026 年 11 月 11 日，欧盟委员会公布了《数字公平法》（Digital Fairness Act）提案（《关于在线下和数字单一市场中促进公平的经营者对消费者商业行为的条例提案》，COM(2026) 1100 final，以下简称“DFA”或“DFA 提案”）。从消费者权益倡导者和行业代表的反应来看，欧盟委员会将该提案称为一代人以来最具雄心的欧盟消费者保护规则改革，或许并不夸张。DFA 提案旨在废除并取代《不公平商业行为指令》2005/29/EC（以下简称“UCPD”），使其实体原则适应数字时代，并增加更为细致的监管规定。尤其是，关于“数字公平”的新章节将涵盖暗黑模式、网红营销、个性化、成瘾性设计以及数字合同。除这一实体层面的改革外，同时提出的《消费者保护合作条例》（以下简称“CPC 条例”及“CPC 条例提案”）修订案将赋予欧盟委员会在大规模案件中直接调查和处以罚款的权力，这很可能显著提高企业面临的执法风险。

本文概述《数字公平法》立法动议中最重要的要点，包括实践中相关的结构性差异（见第 I 部分）、重要的新义务（见第 II 部分）、执法方面的变化（见第 III 部分）以及实务展望（见第 IV 部分）。关于各项具体变化的更详细文章将另行发布。

I. 从指令到条例

DFA 提案将不公平商业行为的实体法由指令转为条例，条例可直接适用，无需转化为成员国国内法。这对于全球经营的企业而言可能是一项重大优势，因为它们可以围绕单一的欧盟制度开展合规工作，而无需应对 27 个不同的国家法律体系。尽管文化差异起初可能导致某些差异继续存在，但这些差异有望随着时间推移而缩小。仍允许成员国作出偏离（包括更严格的国内规则）的领域很少，例如金融服务和不动产（DFA 提案第 2 条第 8 款）以及上门推销和商业旅游（DFA 提案第 2 条第 4 款）。

DFA 提案沿用了禁止不公平商业行为的现有一般条款（DFA 提案第 5 条）以及有关误导性和侵扰性商业行为的规定（DFA 提案第 6 至 8 条），旨在（至少）维持现有的消费者保护水平。同时，它将欧盟委员会此前在 2021 年 12 月 17 日（不具约束力但颇具影响力的）通知中公布的对消费者保护法的解释编纂为法律。

其地域适用范围依然广泛，不仅适用于欧盟企业，也适用于面向欧盟消费者的非欧盟企业。在欧盟境内没有营业机构的经营者，即为其贸易、业务、手工业或职业目的而行事的人（CPC 条例提案第 3 条第 11 项），将被要求以书面形式指定一名法定代表。已根据其他欧盟法律（例如《数字服务法》（条例(EU) 2022/2065，以下简称“DSA”））指定代表的企业，可将其代表的授权范围扩展至消费者保护领域（CPC 条例提案第 59 条第 1 款、第 2 款）。

II. 数字公平新义务概览

《数字公平法》在与其同名的第 III 章中规定了一系列新的实体规则。对于希望向欧盟消费者销售产品或服务的企业而言，以下各领域很可能需要对产品设计、合同或流程作出调整。电子商务、游戏和数字服务领域的企业可能受到的影响最大。

1. 暗黑模式

第一项新规则是一般性禁止经营者以可能欺骗或操纵消费者的方式，或以可能以其他方式（即不通过欺骗或操纵）实质性扭曲消费者经济行为的方式设计、组织或运营在线界面（DFA 提案第 10 条第 1 款）。载有不公平商业行为清单的同一附件还将列出在任何情况下均属不公平的暗黑模式清单，欧盟委员会可通过授权法案扩展该清单（DFA 提案第 10 条第 2 款、第 3 款）。

根据附件草案，始终属于不公平的暗黑模式包括（DFA 提案附件 I 第 III 部分）：

a. 就库存或受欢迎程度作出虚假陈述，或遗漏与此相关的重要限定说明（例如，在不属实的情况下显示“仅剩 1 件库存”）
b. 持续显示库存/受欢迎程度或促销信息，以制造稀缺印象
c. 设置需要消费者拒绝的默认选项，或以其他方式推定消费者同意额外付费（例如，自动将配件或配菜添加到主订单中，使消费者必须在下单前取消勾选）
d. 将拒绝要约的选项表现为错误的选择
e. 制造突出显示的选项是唯一选项的虚假印象
f. 反复要求消费者作出或更改其已作出的选择（出于合规需要的除外）
g. 以误导性或模棱两可的方式呈现选项，包括通过语言或逻辑框架或双重否定
h. 以比其他重要信息更不显著的方式呈现价格或合同期限
i. 虚假暗示存在直接联系或其他需要关注事项的通知
j. 使拒绝、撤回或更改选择变得过于困难

尽管其中部分行为的不公平性基本没有争议，但其他一些行为可能引发分歧，并可能对某些国家的企业造成不成比例的影响。例如，“双重否定”在日语中极为常见，因此日本经营者在确保其表述不含欧盟委员会认为具有不公平误导性或模棱两可的语言方面，可能比其他经营者面临更多困难。

DFA 项下的暗黑模式禁令直接适用于经营者，旨在补充 DSA 第 25 条已对在线平台提供者适用的禁令（DFA 提案序言第 52 段）。然而，DFA 附件 I 第 III 部分所列的固定暗黑模式清单，很可能会对欧盟委员会为具体规定 DSA 第 25 条的适用而尚待通过的指南产生重大影响。

2. 网红营销

为遏制网红不负责任的营销，开展网红营销的经营者的每一项商业传播均应包含“广告”或“商业合作”字样，以披露其商业意图。在在线平台上，应通过 DSA 第 26 条第 2 款所要求的功能进行披露（DFA 提案第 11 条第 1 款、第 2 款）。

以下行为被全面禁止：

a. 直接劝诱未成年人购买产品或说服成年人购买产品；
b. 制造并非出于商业目的行事的虚假印象；
c. 制造产品适合未成年人的虚假印象（DFA 提案第 11 条第 3 款）。

如获实施和执行，尤其是第一项禁令很可能会显著改变面向欧盟消费者的网红营销面貌。鉴于“未成年人”被定义为未满 18 周岁的任何自然人（DFA 提案第 3 条第 16 项），即便是“你一定要买这款电子游戏/化妆品/能量饮料等”这类极为常见的说法也需要消失。

对于《通用产品安全条例》（条例(EU) 2023/988）意义上被归类为“危险”的产品，即在正常或可合理预见的使用情况下具有超过最低限度风险的产品，开展网红营销也将被全面禁止（DFA 提案第 11 条第 5 款）。

值得注意的是，这些禁令不仅适用于网红本身，也适用于例如通过代理机构使用网红营销服务的企业。这些企业必须通过合同或其他方式确保网红遵守本条例（DFA 提案第 11 条第 6 款）。

3. 个性化广告与定价

用户画像（profiling）也被视为对“数字公平”的风险。

因此，经营者在合理确定地知悉消费者为未成年人的情况下，或在使用 GDPR 第 9 条第 1 款所规定的特殊类别个人数据的情况下，将被禁止基于用户画像投放定向广告（DFA 提案第 12 条）。这实质上是将 DSA 对在线平台的广告限制扩展至在线平台以外（参见 DSA 第 26 条第 3 款、第 28 条第 2 款），因此在线平台无需另行遵守 DFA 的该项规定（DFA 提案第 12 条第 3 句）。

此外，DFA 提案第 13 条禁止在合理可能损害未成年人或经营者合理确定地知悉为弱势消费者的情况下，基于用户画像实施个性化定价。在这两种情况下，该提案均明确规定，经营者无义务为确定消费者是否为未成年人或弱势消费者而处理额外的个人数据（DFA 提案第 12 条第 2 句、第 13 条第 2 句）。然而，这在实践中如何被用作抗辩尚待观察，并将在很大程度上取决于对“额外”一词的解释。即使没有法定要求，额外的数据处理仍可能受到激励，因为企业否则可能难以排除对未成年或弱势消费者的影响。

另一个争议点很可能是如何认定弱势性，因为 DFA 提案允许基于“年龄、轻信、残疾，或严重到足以损害消费者判断力的任何特定不幸或情况”认定弱势性（DFA 提案第 13 条第 1 句(b)项）。尤其是轻信可能难以评估，而不幸或情况涵盖了大量截然不同的情形。

活动门票领域的价格透明度将适用特别规则。对于价格可能动态上涨的活动门票，经营者将被要求说明以广告价格可获得的门票数量以及最高价格。转售时，还必须提供原始总价。在虚拟排队中，经营者应实时显示当前价格以及最高价格（DFA 提案第 18 条、第 19 条）。某些误导性价格行为还将根据 DFA 提案第 5 条结合附件 I 予以禁止。

4. 消费最大化行为与成瘾性设计

其他条款针对的是游戏领域尤为普遍的各种变现模式。

首先，DFA 以 CPC 网络于 2025 年发布并引发激烈争论的原则为基础（参见我们此前的文章：https://www.gleisslutz.com/en/know-how/new-guidelines-game-currencies-digital-consumer-protection-and-expanding-taboo-dark-patterns），拟对虚拟货币的使用施加新规则。经营者将被要求说明消费者以付费虚拟货币购买的

虚拟物品的实际货币价值，这可能颠覆一项传统上所遵循的区分，而该区分最近刚刚得到欧盟法院的间接支持（2026 年 3 月 5 日判决，案号 C-472/24）。此外，经营者将被要求披露战利品箱等可变奖励系统的概率，并必须向所有消费者提供关闭这些系统的工具。对于未成年人，虚拟货币甚至必须默认禁用，且只有在父母批准后方可启用。付费战利品箱以及“付费制胜”（pay-to-win）或“付费进阶”（pay-to-progress）机制完全不得向未成年人提供（DFA 提案第 14 至 16 条）。

这一部分尤其受到游戏企业的强烈批评，它们认为限制变现最终可能导致免费游戏总体减少，从而对消费者不利。

根据 DFA 提案第 17 条，其数字产品旨在鼓励或可合理预见会鼓励强迫性或过度使用的经营者，必须向消费者提供关闭特定功能的有效工具。这些功能包括：

a. 自动播放（缺乏有效且定期的中断）；
b. 与用户自身活动无关的通知；
c. 连续参与记录（engagement streaks）；以及
d. 模拟人际关系的功能。

这一条款反过来又受到消费者权益团体的批评。它们认为，就其性质而言，这类功能无法通过关闭开关得到有效规制，因为易于强迫性或过度使用的消费者通常不会使用这些开关。从行业角度看，以可单独关闭各项功能的方式设计游戏和其他产品将是一项重大挑战。

5. 数字合同与人工智能代理

在线缔约也将根据 DFA 获得新的制度安排。

特别是，只有在经营者已发送提醒且消费者明确同意的情况下，免费试用才能转为付费合同（DFA 提案第 20 条）。该规则是否也涵盖一欧元等象征性金额的试用尚待观察。期限为六个月或以上且自动续期的合同，须在续期前不早于一个月且不晚于十四天发出提醒，否则消费者有权无需通知且免费终止合同。已延长为不定期的合同，可随时以不超过一个月的通知期终止（DFA 提案第 21 条）。

此外，对于消费者可通过在线界面订立的合同，DFA 提案第 23 条引入了一项全欧盟统一的在线终止功能，标注为“在此终止合同”或类似明确的措辞。由于德国法律（《德国民法典》第 312k 条）已要求设置此类按钮，许多全球经营的企业可能已为这一变化做好准备。

更具负担性的影响可能与消费者在客户服务中与真人沟通的权利有关，前提是经营者提供客户服务（DFA 提案第 25 条）。在许多企业尝试将人工智能用于客户服务的时代，这一要求可能成为一种障碍。不过，该要求仅在消费者提出请求且“其他方式无效”时才会触发，从而使人工支持成为最后手段。

DFA 提案第 26 条试图为一种刚刚兴起的现象，即代理式购物，制定规则。向消费者提供用于缔约的人工智能代理的经营者，将被要求允许消费者设定最高价格等参数，并决定其希望确认哪些合同。它们还必须披露任何付费或利益冲突。值得注意的是，如果经营者和消费者均使用自动化系统，相关信息可仅以机器可读形式提供（DFA 提案第 27 条）。

6. 商业传播

最后，禁止通过自动呼叫设备或电子消息进行未经请求的商业传播的规定，将从《电子隐私指令》移至可直接适用的 DFA 中（DFA 提案第 28 条）。在一个已相当协调统一的领域，这究竟会带来更多协调，还是如一些评论者所称会削弱执法，尚待观察。

III. 执法：布鲁塞尔加入各国主管机关的行列

有关 DFA 的大量报道聚焦于欧盟委员会的新角色。对于具有欧盟层面影响的大范围违法行为，欧盟委员会将获得调查权，并可处以最高为经营者全球年营业额 6%的罚款（DFA 提案第 35 条第 6 款；CPC 条例提案第 32 条及以下各条、第 43 条）。它还可以与各国市场监督机构合作（参见 CPC 条例提案第 39 条）。不过，员工人数不超过 250 人、年营业额不超过 EUR 5,000 万或资产负债表总额不超过 EUR 4,300 万的企业，不受欧盟委员会执法的约束（CPC 条例提案第 31 条）。

尽管如此，国家层面的执法也将显著加强。在协调的 CPC 行动中，各国主管机关将能够处以至少为经营者在相关成员国年营业额 4%的罚款（DFA 提案第 35 条第 3 款）。对于属于 DSA、《人工智能法》或《欧盟 KIDS 法》适用范围的经营者，该提案将部分执法职责分配给上述法案项下的主管机关。

此外，法院和主管机关将有权命令经营者披露有关在线商业行为的设计、运作及影响的证据。原告只需证明存在违法的可能性，或主管机关只需具有合理怀疑即可。法院和主管机关可将不予披露视为该行为不公平的迹象（DFA 提案第 34 条）。

消费者还将有权获得损害赔偿、降价或终止合同等救济（DFA 提案第 32 条）。如果违法行为由供应商造成，DFA 提案第 36 条赋予经营者向该供应商追偿的权利。

IV. 展望

该提案同时追求多个目标，往往直指被普遍视为困扰甚至有害的生活质量问题，但有时也采用了非常宽泛的规则和类别，可能给其适用范围内的企业带来沉重负担。

该提案距离成为适用法律仍有很长的路要走。无论在欧洲议会还是在理事会，它都很可能成为激烈辩论的对象。欧盟委员会预计，消费者损害每年将减少 EUR 137 亿，而企业每年将产生 EUR 6.78 亿的经常性额外成本。仅这些数字就表明讨论的利害关系之重大。即使获得通过，该条例也仅在生效十二个月后方可适用（DFA 提案第 40 条第 2 款）。因此，即使立法程序进展迅速，新规则在 2028 年底之前适用的可能性也不大。

即便如此，企业也不应坐等。所涉及的许多行为根据现行消费者保护法已可受到质疑，而消费者保护机关和组织很可能因 DFA 提案而感到底气更足。此外，数据保护机关以及负责执行 DSA 的数字服务协调员也很可能从该草案中获得启发。最后，如获通过，某些规则将不易实施，而可能需要对战略或产品设计进行全面调整。

因此，企业应盘点其在线界面、变现模式、网红合同、个性化逻辑和订阅流程，并（如尚未进行）记录其设计决策，作为 DFA 在立法程序中进一步推进时开展分析的基础。企业还应密切

关注这一程序以及《欧盟 KIDS 法》的立法程序，因为即使在“综合简化”（Omnibus）倡议盛行的时期，欧盟的监管引擎仍在运转。