探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

林紹鈞

壹、前言

貳、歐盟與澳洲之立法簡介與後續發展

- 一、歐盟-數位單一市場著作權指令第15條
- 二、澳洲-新聞媒體暨數位平臺強制議價法
- 三、歐盟與澳洲之施行情形

參、其他國家之相關立法趨勢

- 一、美國
- 二、加拿大

建、我國對於新聞媒體與數位平臺間分潤議題之相關討論

伍、結語

作者現為經濟部智慧財產局著作權組專員。 本文相關論述僅為一般研究探討,不代表任職單位之意見。

摘要

由於數位平臺例如 Google、Meta (Facebook)等匯集或呈現新聞業者新聞內容而提供服務,日漸普遍,惟因數位平臺業者獨大、談判地位不對等,致生未能合理分潤予新聞業者之爭議,歐盟及澳洲對此陸續立法因應,遂引發我國與情及立法委員之關注,希藉相關機關提出政策或立法予以保護新聞媒體業者。由於歐盟係賦予新聞媒體業者新的權利(鄰接權),該新法或制度與我國目前法制上恐有未合之處,而澳洲立法係以競爭法制處理,且該等制度是否真能解決新聞媒體業者之需求,仍尚待各該國家實務運作之情形予以驗證。因此,本文旨在探討目前國際上對於此議題之相關發展趨勢,尋找出適合國內新聞媒體業者與數位平臺間之方案,以使雙方關係能有良好的發展。

關鍵字:數位平臺、議價、分潤、鄰接權、強制仲裁

Digital Platform \(\) Bargaining \(\) Profit Sharing \(\) Neighboring Rights \(\) Compulsory Arbitration

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

壹、前言

以往人們要得知社會上或國際上所發生的大小事,其來源大多來自紙本報紙、雜誌或電視新聞。現在由於網路及數位科技的快速發展,以及媒體產業的轉型,使得原本以發行紙本為主的新聞媒體業,紛紛轉向網路發展,開始將新聞內容上傳至其官方網站,以供讀者能更快速地接觸與得到新聞內容。

然而,並非所有的讀者都知道要去哪個新聞網站才能看到所有的新聞,因此 以網路搜尋起家的數位平臺業者(例如 Google)為服務其用戶除可進行個別新聞 事件的搜尋連結外,亦可讓讀者在一個網站中就能看到想看到的新聞,於是就將 各新聞媒體所上網的新聞內容搜尋匯集於平臺上,並將新聞標題與新聞內容的頭 一兩行,顯示於網頁上,讓用戶可以快速知道該篇新聞的內容是什麼,如果用戶 對該篇新聞有興趣者,用戶可以點擊該篇新聞的連結報導該新聞的網站,看到更 完整的內容。

由於新聞媒體的收入主要來源是靠廣告主投放廣告的金額,在傳統紙本時代,廣告主會根據新聞媒體的發行量來決定是否要在哪份報紙投放廣告;來到網路時代,廣告主是看哪個新聞網的流量高,就將廣告投放在該網站,才能收到最大的廣告效益。由於此種匯集新聞的數位平臺會呈現出新聞標題與重要內容,致使讀者瀏覽該新聞標題後就可以看到該新聞的重點,會決定是否再點擊該篇新聞的連結,而讀者瀏覽後,通常除非有與趣進一步了解,否則就會略過該新聞報導,導致該新聞網站的網路流量減少。

又由於目前新聞媒體的廣告均係來自廣告主藉由數位廣告聯播網進行自動 化投放,而其中 Google 尤為數位廣告投放之大宗,然而新聞媒體主要訴求認為 Google 雖會向新聞媒體支付廣告投放之報酬,而此等報酬究係如何計算?各廣告 點擊人數及觀看時間、廣告所獲效益等細節,均無從得悉。因此,新聞媒體主張 Google 應公開其排序演算法、廣告分潤機制及相關細節,讓廣告分潤的機制更為 合理。

因此,為解決此種因網路科技發展致數位平臺獨大,而使得傳統新聞媒體廣告收入減少之不合理現象,歐盟與澳洲已有相關立法,促使數位網路平臺於利用 新聞媒體業者之新聞內容時,應向新聞媒體業者支付相關之報酬。

貳、歐盟與澳洲之立法簡介與後續發展

在歐盟各國與澳洲,對於企業之商業運作只要不違反法律規定,則依契約自由原則,政府不會干涉與介入,只有在該商業行為已嚴重危害到市場自由競爭與運作時,政府才會介入。而數位平臺利用新聞媒體業者之新聞內容因有不付費或分潤不合理之情形,已嚴重影響到各新聞媒體業者之運作與生存。因此,歐盟與澳洲政府陸續訂定相關法律,以衡平雙方之利益,以下將針對歐盟與澳洲的立法例介紹說明如下:

一、歐盟—數位單一市場著作權指令第15條

有鑑於數位平臺匯集各新聞媒體內容的情形,已嚴重影響到歐盟各會員國新聞媒體網站的流量。再者,大型數位平臺業者以超連結(hyperlink)方式連結到合法的新聞網站,雖其會重製新聞標題及重要的內文片段,如新聞媒體業者要對其提起訴訟,恐會有困難,因為新聞媒體業者必須一一確認該等被重製的內容是其所享有著作財產權或被專屬授權,否則難以對數位平臺進行訴訟,舉證及效率上困擾了新聞媒體¹。

因此,歐盟議會於 2019 年 4 月 17 日通過歐盟「數位單一市場著作權指令」 (Directive on Copyright in the Digital Single Market, CDSM),並自 2019 年 6 月 7 日施行(各會員國須於 2021 年 6 月 7 日前完成國內立法),其中指令第 15 條即 係為處理上述不合理現象,對新聞媒體業者就數位平臺線上利用其新聞出版物的 行為,賦予新的權利。

¹ 楊智傑,歐盟網頁超連結著作權侵權責任與新聞網站超連結稅之研究,世新法學第13卷第1期,頁31-33,2019年12月。

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

(一)立法簡介

以下就 CDSM 指令第 15 條規定簡單說明²,該條文內容如下:

「1、成員國應規定,在成員國成立的新聞出版物業者,對於資訊社會服務提供者線上使用其新聞出版物,享有2001/29/EC指令第2條和第3條第2款規定的權利。

本款規定的權利不適用於個人使用者對於新聞出版物的私人或非商業使用。

本款提供的保護不適用於超連結行為。

本款規定的權利不適用於對新聞出版物的個別字詞 (individual words) 或非常簡短摘錄 (very short extracts) 的使用。

- ² CDSM Article 15 Protection of press publications concerning online uses
 - 1. Member States shall provide publishers of press publications established in a Member State with the rights provided for in Article 2 and Article 3(2) of Directive 2001/29/EC for the online use of their press publications by information society service providers.
 - The rights provided for in the first subparagraph shall not apply to private or non-commercial uses of press publications by individual users.
 - The protection granted under the first subparagraph shall not apply to acts of hyperlinking.
 - The rights provided for in the first subparagraph shall not apply in respect of the use of individual words or very short extracts of a press publication.
 - 2. The rights provided for in paragraph 1 shall leave intact and shall in no way affect any rights provided for in Union law to authors and other rightholders, in respect of the works and other subject matter incorporated in a press publication. The rights provided for in paragraph 1 shall not be invoked against those authors and other rightholders and, in particular, shall not deprive them of their right to exploit their works and other subject matter independently from the press publication in which they are incorporated.
 - When a work or other subject matter is incorporated in a press publication on the basis of a non-exclusive licence, the rights provided for in paragraph 1 shall not be invoked to prohibit the use by other authorised users. The rights provided for in paragraph 1 shall not be invoked to prohibit the use of works or other subject matter for which protection has expired.
 - 3. Articles 5 to 8 of Directive 2001/29/EC, Directive 2012/28/EU and Directive (EU) 2017/1564 of the European Parliament of the Council (19) shall apply mutatis mutandis in respect of the rights provided for in paragraph 1 of this Article.
 - 4. The rights provided for in paragraph 1 shall expire two years after the press publication is published. That term shall be calculated from 1 January of the year following the date on which that press publication is published.
 - Paragraph 1 shall not apply to press publications first published before 6 June 2019.
 - 5. Member States shall provide that authors of works incorporated in a press publication receive an appropriate share of the revenues that press publishers receive for the use of their press publications by information society service providers.

2、第1款所述權利不得改變且不得以任何方式影響作者或其他權利人按照歐盟法律對包含在新聞出版物中的作品或其他受保護內容所享有的權利。第1款所述權利不能被用來對抗作者和其他權利人,尤其是不能剝奪他們獨立開發利用新聞出版物中包含的作品和其他受保護內容的權利。

當一個作品或其他受保護內容基於非專屬授權,被納入到新聞出版 物中時,第1款所述權利不得被拿來禁止其他獲得授權的使用者使 用該作品或其他受保護內容。第1款所述權利不得被拿來禁止已過 保護期限的作品或其他受保護內容的使用。

- 3、對於本條第1款所述權利,2001/29/EC指令第5至8條以及 2012/28/EU指令以及歐洲議會和理事會2017/1564(歐盟)指令應 參照適用。
- 4、第1款所述權利的保護期限為新聞出版物出版後2年。該期限從新聞出版物出版後次年1月1日起算。

第 1 款不適用於本指令生效之前首次出版的新聞出版物。

5、成員國應確保,對於新聞出版業者因資訊社會服務提供者使用其新聞出版物而獲得的收入,新聞出版物中包含作品的作者可以從中獲得適當的分潤。」

(二)立法後之發展

在歐盟 27 個會員國家中,目前共有 16 國將 CDSM 指令第 15 條規定轉化成國內法³,例如法國修正智慧財產權法、德國修正著作權法、荷蘭修正鄰接權法,大部分完成立法的歐盟國家,其修法內容大多主要是移植 CDSM 指令第 15 條內容,並未擴大權利範圍。

³ Copyright in the Digital Single Market Directive - Implementation An EU Copyright Reform Resource, CREATe, https://www.create.ac.uk/cdsm-implementation-resource-page/ (last visited July 17, 2022).

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

法國是歐盟各會員國中最早完成歐盟 CDSM 指令第 15 條之國內法立法者,於 2019 年 10 月 24 日開始施行,即賦予新聞媒體業者鄰接權 (neighboring rights),新聞媒體業者有權要求 Google 等數位平臺應支付授權費,才能將新聞內容摘錄於其數位平臺上。

Google 針對法國新聞業者之訴求,予以反制,先表示將不再顯示新聞內容之摘錄,而只有在新聞業者同意免費使用時才會顯示新聞內容之摘錄。但因部分新聞協會及法新社(L'Agence France-Presse, AFP)向法國競爭管理局提出申訴,該管理局於 2020 年 4 月介入處理,以「緊急臨時措施決定」之命令,令雙方進行真誠地協商。

直至 2021 年 7 月,因雙方協商無共識,法國競爭管理局認 Google 達 反上述緊急臨時措施決定之情節重大,以 Google 未秉持誠意與新聞媒體 業者協商報酬之給付,對其處以 5 億歐元之罰鍰,並再次下令 Google 應 給付新聞媒體業者報酬,命令再協商如超過 2 個月期限未完成,將每日 再裁罰 90 萬歐元。

嗣後, Google 於 2021 年 11 月 17 日與法新社達成效期 5 年之協議, Google 願意支付授權費予新聞媒體業者,並於 2021 年 12 月繳清 5 億歐元之罰鍰。

而於 2022 年 5 月 11 日, Google 在德國、匈牙利、法國、奧地利、 荷蘭和愛爾蘭等 6 國,與超過 300 家全國性、地方性和專業新聞出版機 構簽署協議,包括多媒體,例如德國 RTL 集團旗下的電視頻道 n-TV,惟 未透露支付多少費用 4。

至於 Meta (Facebook 網站之母公司)部分,於 2021年10月21日與在法國數十家全國性、地區性及地方報紙組成的綜合報導聯盟(Alliance de la Presse d'Information Générale, APIG)簽署授權協議,Facebook網站

⁴ 陳彥鈞, Google 簽署協議向 300 多間歐盟新聞出版業者付費,中央通訊社,https://www.cna.com.tw/news/ait/202205110291.aspx(最後瀏覽日:2022/07/17);盧永山,刊登歐盟業者新聞 Google 將付費,自由時報,https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1516736(最後瀏覽日:2022/07/17)。

用戶將能在社群中繼續自由上傳和分享新聞,同時也確保新聞媒體業者的著作權受到保護。Meta 並表示於 2022 年 1 月推出法國新聞服務 Facebook News,該服務讓用戶有專門空間,可從值得信任和聲譽良好的新聞來源獲取新聞內容5。

(三) 小結

歐盟 CDSM 指令第 15 條雖賦予新聞媒體業者鄰接權可向數位平臺要求付費,惟對於個人的私人或非商業使用、超連結之情形、個別字詞或非常簡短摘錄的使用,均不在此權利適用之範圍,故法律在適用上還是有它的限制。另由 Google 在法國與新聞媒體業者議價協商的歷程來看,新聞媒體業者要能與 Google 順利進行談判協商者,仍須有競爭主管機關的介入後,才有可能達成協議。

二、澳洲-新聞媒體暨數位平臺強制議價法

由於 Google 與 Meta 已分別成為澳洲新聞媒體業在網路上接觸讀者方面不可避免的商業夥伴,導致議價能力失衡,因此新聞媒體業者無法通過談判獲得數位平臺產生的收入,然而新聞媒體業創造的新聞內容對這些收入具有貢獻。澳洲政府考量到新聞的製作及傳播具有公共利益,且一個強大的獨立媒體對民主制度非常重要,故為維護澳洲新聞業者之持續發展,有必要加以干預。

(一) 立法簡介

澳洲政府為處理上述新聞媒體與數位平臺間不對等之議價能力,澳 洲競爭及消費委員會(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)於 2019 年 12 月提出「新聞媒體暨數位平臺強制議價法」(News Media and Digital Platforms Mandatory Bargaining Code,下稱媒體議價法) 草案,於 2021 年 2 月 25 日經參眾兩院通過,並於同年 3 月 3 日生效, 為澳洲新聞媒體業者與數位平臺議價之法律依據,希望透過立法能為新 聞媒體業帶來永續的發展。

⁵ 陳昱婷,臉書與法國媒體簽協議將為新聞內容付費,中央通訊社,https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110210411.aspx(最後瀏覽日:2022/07/17)。

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

上述媒體議價法係透過議價機制(bargaining)與強制仲裁機制(compulsory arbitration),強制數位平臺須與澳洲新聞媒體業者進行議價與付費,說明如下:

- 議價機制:強制要求數位平臺業者要與在澳洲登記有案的新聞媒體業者,就其引用新聞內容,進行議價或雙方曾進行善意的議價程序。
- 2、強制仲裁:如雙方無法就引用的新聞內容付費達成協議,仲裁小組會 對雙方所提出之價格做出一個選擇。

原則上議價之協商與仲裁機制,是可以促進新聞媒體業者與數位平臺間進行真正的商業談判,其商業談判的結果,應在一定情況下可符合不同商業模式的新聞媒體業者的需求。惟一旦上述的協商不成時,ACCC得指定適用的數位平臺,新聞媒體業者可依媒體議價法規定,與該等被指定的數位平臺進行具有拘束力的強制性仲裁,茲說明如下。:

- 1、發動仲裁:由新聞媒體業發動,向ACCC提出進行仲裁之通知,再由ACCC通知澳洲通訊及媒體管理局(Australian Communications and Media Authority, ACMA)及談判各方當事人。
- 2、組成仲裁小組:仲裁人名單係由 ACMA 負責管理,雙方得合意從該 名單或名單以外選定仲裁人組成仲裁小組,或由 ACMA 從該名單中 選出仲裁小組之成員。
- 3、強制仲裁之內容:談判雙方只能針對「平臺提供呈現到新聞內容或連結之服務,所應支付報酬」一事,進行仲裁,雙方須各提出一個報酬最終報價(a final offer)的總額。

THE PARLIAMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, TREASURY LAWS AMENDMENT (NEWS MEDIA AND DIGITAL PLATFORMS MANDATORY BARGAINING CODE) BILL 2021 REVISED EXPLANATORY MEMORANDUM, 43, Australian Communications and Media Authority, https://www.accc.gov.au/system/files/Revised%20explanatory%20memorandum.pdf (last visited July 17, 2022).

4、仲裁決定之作成:

- (1) 仲裁小組將由當事人的最終報價中選擇其中一個,作成仲裁決定, 該仲裁決定將拘束各當事人。
- (2) 仲裁小組作出上開決定之考量因素,包括:新聞業者之新聞內容 對平臺業者所帶來的利益(金錢或其他方面)、平臺業者對新聞 業者所帶來的利益(金錢或其他方面)、新聞業者製作新聞內容 之合理成本、平臺業者提供呈現新聞服務之合理成本、決定的報 酬數額是否會對平臺業者的商業利益造成不適當的負擔及是否符 合彼此間現有契約下之權利及義務,且須考慮在沒有談判能力失 衡之情況下進行商業協商之結果。
- (3) 另採取「最終報價仲裁」而非傳統商業仲裁的原因,是考量對此種新聞報酬訂價具重大挑戰,因數位平臺從新聞內容可獲得的利益,除直接的廣告收益外,實際上更有大部分係間接的利益(例如:被大眾認定為澳洲的新聞提供者、藉此吸引並留住平臺使用者、藉此收集使用者資料,並可用於改善平臺提供給使用者及廣告商的服務)。因此,採行「最終報價仲裁」是讓當事人自行提出一個合適的價格,由仲裁小組從其中選擇一個價格,而非決定具體價格,此將激勵當事人提出最合理的報價,並且能較傳統商業仲裁更快速作出決定7。
- 5、數位平臺未配合之處罰及履行仲裁決定規定:若數位平臺拒絕參與或 以敷衍方式進行協商、調解及仲裁,或未履行仲裁決定,ACCC有權 發出違反通知的罰鍰,並得就嚴重違反之情形,發動司法程序,由法 院給予民事處罰,且仲裁決定亦得強制執行,使其更有效地確保新聞 媒體業獲得公平之收益,避免新聞媒體業於磋商過程中僅獲得較不利 之收益。

ACCC, Q&As: Draft news media and digital platforms mandatory bargaining code, 9-10, Australian Communications and Media Authority, https://www.accc.gov.au/system/files/DPB%20-%20Draft%20 news%20media%20and%20digital%20platforms%20mandatory%20bargaining%20code%20 Q%26As.pdf (last visited July 17, 2022).

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

由上述澳洲媒體議價法之訂定可以看出,在一個資訊科技快速發展的社會,並非只要掌握資訊科技大權的一方,就能操縱商業運作規則。 因此,澳洲政府為平衡雙方之議價地位與能力,制定出具有拘束力之強制仲裁機制,藉以維護新聞媒體業者應有之權益。

(二)立法後之發展

媒體議價法立法前後,Google 與 Meta 的態度也開始轉變,在立法前 Google 曾表示如果澳洲政府要強行推動立法,Google 不排除會關閉澳洲境內使用搜尋引擎之功能,而在本法案通過後,Google 隨即改變立場,與澳洲主要媒體如新聞集團(News Corp)、七西媒體(Seven West Media)、九號娛樂(Nine)達成協議。至於 Meta 則選擇較為激烈的抵制,於 2021 年 2 月 18 日在其 Facebook 網站封鎖澳洲新聞及部分澳洲政府網站資訊。, 致引發輿論譁然後,Meta 遂於同月 23 日調整立場,與七西媒體達成協議。

由於 ACCC 尚未指定適用之數位平臺,新聞媒體業者無法直接依媒體議價法集體與數位平臺協商付費,如新聞媒體業者集體與數位平臺進行協商,則會有違反競爭及消費者法之虞。因此,ACCC 為使新聞媒體業者免於違反上述法規,於 2021 年 4 月 29 日先授予新聞協會(Country Press Australia, CPA)。緊急暫時性授權准許集體協商。其後,ACCC 於 2021 年 8 月 5 日正式授權 CPA 及其目前與未來之成員,得集體與 Google、Meta 進行協商,該決定於 2021 年 8 月 27 日生效,授權期間為 10 年,迄至 2031 年 8 月 27 日,將有助於解決談判地位失衡之問題。本次 ACCC之決定,認為集體協商得以降低交易成本、使 CPA 成員(通常是小型的新聞業者)更好地參與談判,並促進澳洲新聞業之可持續性,故有利於公共利益。

⁸ 張加,新聞付費 澳洲戰平台 谷歌先威脅後妥協 臉書反擊防連鎖效應,聯合報 A2 版,2021 年 2 月 19 日。

⁹ CPA 為新聞協會,該協會代表 81 家新聞出版商,共出版 160 家的地區性報紙。

三、歐盟與澳洲之施行情形

歐盟係賦予新聞媒體業者鄰接權,有權要求數位平臺進行協商,如無法達成協議時,仍須經由冗長的訴訟程序解決,而時至今日歐盟各國與數位平臺之協商仍在進行中。有關法國部分,其亦是依鄰接權要求 Google 付費,惟始終沒有效果,因此才由法國競爭管理局介入,並裁罰 Google 罰鍰後,Google 才願意與新聞媒體業者協商,並達成協議。至於澳洲,媒體議價法賦予新聞媒體業者有權與數位平臺議價,競爭主管機關亦得指定數位平臺議價,惟迄今尚未指定須進行議價的數位平臺,但主管機關卻准許新聞媒體業者可以以集體方式與數位平臺進行議價協商,且因 Google 與 Meta 為避免進入強制仲裁,亦自願與澳洲之新聞媒體業者協商而達成協議。

由上述歐盟與澳洲之兩個不同立法例與實際施行之結果可知,如沒有競爭主 管機關的介入,恐怕是無法執行。因此,要使數位平臺能真正與新聞媒體業者進 行議價協商,甚至以仲裁方式解決爭議,必須藉由競爭主管機關的介入,方能達 到新聞媒體業者之訴求,進而合理分潤廣告收益。

參、其他國家之相關立法趨勢

針對數位平臺與新聞媒體議價或付費之議題,除了歐盟與澳洲有特別立法 外,其他國家如美國與加拿大亦著手進行相關之立法工作,經觀察兩國草案內容 亦是循澳洲模式,以競爭法之框架加以規範,以下就美國與加拿大之立法草案為 簡單之說明。

一、美國

美國新聞媒體業者主張,數位平臺業者利用新聞吸引用戶,導致廣告收益轉 向數位平臺,而數位平臺卻沒有與提供新聞內容的新聞媒體業者公平分享廣告收 入,致使美國新聞媒體業持續萎縮。

為維護新聞媒體業者之權益,美國參眾兩院議員於2021年3月10日提出「2021年新聞競爭與保護法案」(Journalism Competition and Preservation Act of

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

2021, JCPA),並於同日交其司法委員會審議。參議院議員之提案於 2022 年 2 月 2 日交由競爭政策、反壟斷和消費者權利司法小組委員會(Committee on the Judiciary Subcommittee on Competition Policy, Antitrust, and Consumer Rights) 舉辦聽證會¹⁰;而眾議院議員之提案業由該院司法委員會於 2021 年 5 月 18 日送交反壟斷、商業及行政法小組委員會(Subcommittee on Antitrust, Commercial, and Administrative Law)¹¹。

JCPA 法案之目的係為新聞媒體業者創造一個暫時性的安全港,以利新聞媒體業者聯合集體與數位平臺進行談判協商,進而得確保美國民眾能夠接觸值得信任的網路新聞資源。

草案內容為新聞內容創建者 (news content creator) 將可適用為期 4 年的安全港條款 (該法制定之日起 4 年),使其得豁免於現行反壟斷法的拘束,能聯合起來與網路內容傳播業者 (online content distributor) 協商有關散布傳播其新聞內容之條件。目前草案參眾兩院委員會仍進行審議中,尚無相關之立法進度。

二、加拿大

依據加拿大文化傳承部資料顯示,自 2010 年以來加拿大已有約三分之一的新聞媒體業者結束營運,而因 COVID-19 的大流行更加劇廣告收入的下降,再加上近幾年來加拿大人民獲取新聞的來源是來自數位平臺,因此導致 80% 線上廣告收益均集中於少數的數位平臺¹²。

基此,加拿大文化傳承部於 2022 年 4 月 5 日提出「線上新聞法案」(Online News Acts) ¹³,法案之重點包括:確保數位平臺與新聞業者公平分潤;規定新聞媒體可進行集體談判;在政府最小程度干預下,促進雙方進行自願性商業協

S.673 - Journalism Competition and Preservation Act of 2021, GONGRESS.GOV, https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/673 (last visited July 27, 2022).

H.R.1735 - Journalism Competition and Preservation Act of 2021, GONGRESS.GOV, https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1735/text?r=2&s=1 (last visited July 27, 2022).

Stakeholder engagement on fair revenue sharing between digital platforms and news media, Government of Canada, https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/fair-revenue-sharing/stakeholder-engagement.html (last visited July 27, 2022).

The Online News Act, Government of Canada, https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/online-news.html (last visited July 27, 2022).

議;建立強制性仲裁機制,倘雙方未能獲致協議,該機制為最後解決手段;而由加拿大廣播電視及通訊委員會(Canadian Radio-television Telecommunications Commission, CRTC)為主管機關。

本法案的預期結果,預計形成一個靈活的監管框架,以促進數位平臺和新聞媒體業者間的公平商業關係;維持加拿大新聞生態系統的可持續性,包括本地新聞的可持續性;並維護新聞獨立與線上數位市場的創新;以及加拿大新聞領域的多樣性等。

文化傳承部表示將於法案生效後,公布符合本法案資格之新聞媒體清單, CRTC將據以制定執行細則,如新聞媒體與數位平臺之協議程序、新聞媒體業者 如何申請適用本法案資格等,並將與獨立稽查機構簽約,由該機構發布商業協議 價值與其他重要資訊之年度報告。

目前本法案於 2022 年 5 月 31 日完成下議院之二讀程序,並提交委員會審議中¹⁴。

肆、我國對於新聞媒體與數位平臺間分潤議題之相關 討論

對於處理新聞媒體業者與數位平臺因使用新聞導致分潤不合理現象而完成立法者,目前僅在歐盟國家及澳洲,世界其他國家仍在觀察該等立法後之成效。至於澳洲之媒體議價法於2021年3月3日生效後,致使Google與Meta的態度有所轉變,我國遂開始對於新聞媒體與數位平臺間之分潤問題,展開一連串的討論。

一、各界意見及相關討論

關於新聞媒體業者與數位平臺分潤之爭議,相關部會例如國家通訊傳播委員 會與公平交易委員會曾辦理多場討論會議,邀請產業界與學界進行討論,蒐集各 方意見,以作為未來政策推動之參考。

An Act respecting online communications platforms that make news content available to persons in Canada, PARLIAMENT OF CANADA, https://www.parl.ca/legisinfo/en/bill/44-1/c-18 (last visited July 27, 2022).

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係 ——以歐盟與澳洲之立法為例

產業界表示,因新聞型態轉為數位方式,其收入主要為網路廣告收益,且有賴跨國大型數位平臺(例如 Google、Facebook 網站)作為露出管道及網路廣告分潤,惟新聞媒體業者卻須面臨大型數位平臺以強勢單方地位,致生業者廣告分潤比例不甚合理、排序演算機制不透明等問題。因此,產業公會建議數位平臺能與新聞媒體業者成為夥伴關係,進而主張數位平臺應付費給新聞媒體業者、廣告分潤比例應予調整、政府協助新聞媒體業者與數位平臺進行談判、建立數位平臺與內容產業間之共好共榮的產業營利模式,以及跨國數位平臺須實質落地納管等訴求15。

另針對此議題,國內之法律學者專家於 2022 年 7 月 15 日之「推動臺灣媒體議價相關立法」線上記者會 16 進行相關討論。與會的法律學者 A 教授表示,因數位平臺具有強勢主導的地位,新聞媒體業者擔心其網路流量減少與輸給競爭對手等因素,故無法拒絕數位平臺此種不合理的分潤機制;又我國著作權法無鄰接權之規定,恐難以複製歐盟的鄰接權制度。另外,法律學者 B 教授亦表示,澳洲係採強制仲裁機制,可避免冗長的調查與訴訟過程,該模式較適合於我國施行。因此,該記者會主要訴求為希望參考澳洲模式推動立法,以促成數位平臺能與新聞媒體業者進行協商之機制,將其在廣告上之收益能與新聞媒體業者分潤,以使我國新聞媒體業者能永續發展,製作出更多、更好的新聞內容。

另外,法律學者C教授對於此議題亦有所表示,數位平臺利用新聞媒體業者之新聞卻不付費,又因跨國數位平臺的談判地位與能力本大於我國新聞媒體業者,如果沒有立法強制其議價,數位平臺業者會缺乏誘因與新聞媒體業者協商議價。因此,C教授主張立法與協商兩者並不衝突,可同時進行。C教授並表示,成立基金補助優質新聞亦為一種解決方法,但由少數菁英認定優質新聞部分,不是市場機制,因此對此有所保留¹⁷。

¹⁵ 徐子苓,新聞業者苦撐 媒體公會:政府應有作為,自由時報 A2 版,2022 年 7 月 16 日。

蘇思云,促 Google 臉書與媒體談判 學者:台灣應參考澳洲模式,中央通訊社,https://www.cna.com.tw/news/ahel/202207150149.aspx(最後瀏覽日:2022/07/19);馬瑞璿,數位平台新聞付費澳洲可取經,聯合報 A9 版,2022 年 7 月 16 日。

¹⁷ 陳素玲,學者:立法分潤最有效,聯合報 A2 版,2021 年 10 月 6 日。

二、我國新聞媒體業者之訴求—合理分潤機制

由上述會議與討論來看,我國對於新聞媒體業者與數位平臺間分潤議題,不 論在產業界、學界以及政府各部會間都非常重視,並試圖尋找一個能讓各方都滿 意的解決方案。

然而,新聞媒體業者與數位平臺是具有共存共榮之關係,新聞媒體業者所產製之新聞在數位平臺露出,才能讓更多的人接觸到,而數位平臺藉由匯集新聞,吸引更多的用戶點擊產生流量,而使廣告業者更願意投放廣告於該數位平臺。但是大部分的利益卻是由數位平臺所取得,據報載顯示,數位平臺因其排序演算法與分潤機制而拿走8成之數位廣告收入18,新聞媒體業者從數位平臺上所能得到的廣告收入分潤卻大幅減少,才會導致新聞媒體業者要求數位平臺應要有一個更為公平合理的分潤機制之訴求。至於是否創設新法或新權利,使數位平臺於利用新聞內容時須取得新聞媒體業者之同意或授權,如新聞媒體業者不同意時,數位平臺則不能使用新聞,並不符合我國新聞媒體業者希望新聞露出與合理分潤機制之訴求。

伍、結語

因網路科技的快速發展,人們閱讀新聞的習慣從紙本轉換至網路透過電腦、智慧型手機或平板讀取,成為主要方式之一,因此數位平臺為服務其廣大的使用者,故將新聞網站之新聞匯集到該平臺所經營之網站,並顯示新聞的標題與頭一二行的內容,又由於現在是資訊爆炸的時代,人們並不會很完整的看完一篇新聞,除非是其感興趣的,否則約有 27% 的人們只會閱讀完新聞標題就知道該新聞的重點就好19,而不會再去點擊原新聞網站的連結,進而導致新聞網站之點擊量大大減少,因此使得投放於新聞媒體網站的廣告減少,致新聞媒體業者之廣告收入驟減;又由於數位平臺之分潤機制不透明,使得各家新聞媒體業者能從該數位平臺之廣告分潤亦隨之減少。

¹⁸ 同註15。

¹⁹ 楊智傑,歐盟網頁超連結著作權侵權責任與新聞網站超連結稅之研究,世新法學第 13 卷第 1 期,頁 31-32,2019 年 12 月。

探討新聞業者與數位平臺間分潤之關係——以歐盟與澳洲之立法為例

上述現象並非我國所獨有,而是在全球正在發生的事實。因此,歐盟與澳洲也發現了此問題,為解決此棘手之爭議問題,陸續立法以使新聞媒體業者能與數位平臺進行協商議價。然而,不論是歐盟 2019 年通過之 CDSM 指令第 15 條與澳洲 2021 年通過之媒體議價法,均賦予新聞媒體業者有權要求數位平臺,與其協商議價於該數位平臺上利用新聞所支付之使用報酬,雖然歐盟各國多採著作鄰接權方式,而澳洲是採競爭法加以規範,惟從法國 20 與澳洲的施行經驗來看,都需要競爭主管機關的協助與介入,才有可能達到所欲之成效,例如澳洲於立法後數位平臺每年須支付 2 億澳幣 (約新臺幣 40 億元) 予新聞媒體業者 21 ,Google 於競爭主管機關介入後,已與法國等 6 國之 300 家新聞媒體業者簽訂授權契約。

至於我國新聞媒體業者的訴求是,由於數位平臺業者獨大的結果,而使新聞媒體業者與數位平臺間之談判地位不對等,導致數位平臺未能合理分潤予新聞媒體業者。因此,我國新聞媒體業者希望其新聞能於數位平臺(例如 Google、Facebook)露出,以增加新聞的能見度,與數位平臺共存共榮,並改善數位平臺對於廣告分潤不合理及計算方式不透明等問題。

綜上,為解決新聞媒體業者與數位平臺間之分潤問題,目前大致上可分為賦 予鄰接權模式與強制仲裁模式。有關鄰接權的部分,法律雖賦予新聞媒體業者新 的權利,惟如數位平臺不配合時,又無其他的配套措施可強制數位平臺配合者, 恐無法達到立法所欲之效果。其次,我國無鄰接權制度,如要以創設鄰接權來解 決分潤問題,就要再建構著作鄰接權的法律制度,此部分於立法體例上,仍有相 當的難度。至於強制仲裁模式,從法國與澳洲立法與執行經驗以及美國與加拿大 的草案立法方向來看,係以競爭法來規範,強制數位平臺與新聞媒體業者進行議 價協商,如協商不成時,由競爭主管機關或仲裁機構進行仲裁,可迅速達到合理 分潤的目標,而我國究該採何方式進行,上述對於鄰接權模式與強制仲裁模式之 意見分析可提供參考。

²⁰ 法律雖賦予新聞媒體業者鄰接權,要求 Google 付費,但沒有成效,之後由法國競爭管理局介入後,Google 才願意協商,並達成協議。

²¹ 黄晶琳,平台新聞分潤學者促立法,經濟日報 A7 版,2022 年 7 月 16 日。