

議題研析

一、題目：數位平臺推動付費換無廣告訂閱制相關問題研析

二、議題所涉法規

公平交易法、個人資料保護法

三、背景說明

歐洲聯盟執行委員會（European Commission，以下簡稱歐盟執委會）在 2023 年 12 月依數位市場法指定蘋果（Apple）、Google 母公司 Alphabet、亞馬遜（Amazon）、臉書（Facebook）母公司 Meta、TikTok 母公司字節跳動（ByteDance）和微軟（Microsoft）這 6 家為第一批「守門人」企業，自 2024 年 3 月 7 日起必須遵循該法規定。歐盟執委會隨後於同年 3 月 25 日宣布對蘋果、Meta 和 Google 母公司展開調查，包括 Meta「付費換無廣告」（pay or consent）方案等服務涉嫌違反歐盟數位市場法¹。歐盟執委會並於同年 7 月 1 日初步認定 Meta 於 2023 年 11 月在歐洲推出的臉書與 Instagram 付費換無廣告訂閱制，用付費換取無廣告模式，違反了歐盟的數位市場法，Meta 可能因此面臨鉅額罰款²。因本案涉及數據隱私與市場競爭相關問題，實有探討外國立法趨勢及其影響之必要。爰擬說明歐盟數位市場法與歐盟執委會對「付費換無廣告」方案之初步調查結果，並探討對我國法制之啟示。

四、探討研析

（一）歐盟數位市場法

¹ 田習如，布魯塞爾 25 日專電，臉書「付費換沒廣告」涉嫌違反歐盟數位市場法，中央社，113 年 3 月 25 日。

² 歐盟 Meta 無廣告訂閱制初判違法 可能面臨鉅額罰款，經濟日報，113 年 7 月 2 日。

歐盟為因應大型數位平臺對於市場競爭之衝擊，於 2020 年 12 月提出數位市場法（Digital Markets Act, DMA）草案，經歐洲議會與歐盟理事會修正後於 2022 年 9 月 14 日通過，於 2023 年 5 月正式施行³。該法建立了一套客觀標準來認定「守門人」。守門人是大型數位平臺，提供使用者預先定義的數位服務，例如線上搜尋引擎、應用程式商店和通訊服務等。這些數位平臺具有強大的經濟與中介地位，能將龐大的使用者群連結至大量的企業。守門人必須遵守該法列出的義務和禁止事項，如不遵守規定，最高可處守門人全球年營業額的 10% 罰款⁴。

（二）歐盟執委會對「付費換無廣告」方案初步調查結果

歐盟執委會認為大型數位平臺（守門人）通常透過自身與第三方服務來蒐集個人資料，以提供線上廣告服務。由於其在數位市場中的重要地位，能夠對其龐大的使用者群施加服務條款，使其得以蒐集大量個人資料。與無法獲得如此大量資料的競爭對手相比，這為他們帶來了潛在的優勢，從而提高了提供線上廣告服務和社交網路服務的門檻。根據數位市場法第 5 條第 2 款規定，守門人必須徵得使用者同意，才能以提供使用者線上廣告為目的，將使用者在指定的大型數位平臺和其他關聯之第三方服務間之個人資料予以整合利用，如果使用者拒絕此類同意，他們應該可以獲得一個較少個性化但等效的替代廣告方案。簡言之，守門人不能將其服務或某些功能的使用條件與使用者的前揭同意相連結⁵。

Meta 在 2023 年 11 月推出付費換無廣告方案，這是一個二選一

³ 歐盟官方網頁，網址：<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>，最後瀏覽日期：113 年 7 月 15 日；轉引自王立達，競爭政策之傳統與新興推動途徑：從競爭倡儀走向市場調查，中研院法學期刊，第 32 期，112 年 3 月，頁 111。

⁴ 歐盟執委會網站，The Digital Markets Act: ensuring fair and open digital markets，網址：https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en，最後瀏覽日期：113 年 7 月 18 日

⁵ 歐盟執委會網站，Commission sends preliminary findings to Meta over its “Pay or Consent” model for breach of the Digital Markets Act，1/July/2024，網址：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_3582，最後瀏覽日期：113 年 7 月 16 日

的「付費或同意」方案，讓臉書和 Instagram 的歐盟使用者必須在以下兩者中選擇：(1)付費方案：每月付費訂閱這些社交網絡的無廣告版本，或者(2)同意方案：免費使用帶有個性化廣告的社交網絡版本⁶。歐盟執委會認為，為使該方案符合數位市場法第 5 條第 2 款規定，對於不願選擇同意方案的使用者，在此情況下雖可投放個性化廣告，但應使使用者取得使用其個人資料較少的同等服務⁷。據英國金融時報報導，歐盟執委會的意見其實就是認為 Meta 「付費或同意」方案 (pay or consent)，表面上有提供使用者選擇付費無廣告或免費有廣告之選擇自由，但事實上這是一個虛假的替代方案，因為收費的壁壘會迫使使用者同意讓 Meta 出於廣告用途而追蹤利用其個人資料⁸。此外，歐盟執委會委員布勒東 (Thierry Breton) 更在記者會上表示，「這種同意必須是免費的」⁹。簡言之，該方案中之同意，可能不符合數位市場法第 5 條第 2 款規定所要求之同意。因此，歐盟執委會初步觀點認為此種「付費或同意」方案違反數位市場法規定，如果該初步觀點日後經調查得到確認，歐盟執委會將認定此方案不符合數位市場法第 5 條第 2 款規定，而對 Meta 的全球總營業額處以高達 10% 的罰款¹⁰。

(三) 對我國法制的啟示

數位平臺業者通過對使用者提供各種網路服務，蒐集並利用許多使用者個人資料，如未經使用者同意，當然產生隱私權侵害之疑慮。但使用者在使用業者的服務前，如果已對業者各類隱私權政策及服務條款點擊「同意」，這能否被認定為是使用者同意交出其個人資料給數位平臺業者使用，存在有二種看法。第一種看法主張此屬私法自治，雙方存有契約關係，已無隱私權侵害問題。第二種看法則認為，仍

⁶ 免費但須同意個人資料被追蹤，以投放個性化廣告。

⁷ 同註 5。

⁸ 金融時報：歐盟將初步認定 Meta 違反數位市場法，中央社，113 年 7 月 1 日。

⁹ 田習如，臉書「付費換沒廣告」涉嫌違反歐盟數位市場法，中央社，113 年 3 月 25 日。

¹⁰ 同前註。

有隱私權侵害問題，因為「同意」只是概略知悉，當雙方對同意範圍認知不一致，仍可能會出現數位平臺業者使用了超出使用者所同意的資訊範圍，而侵害其隱私權。基於第二種看法，當數位平臺業者過度使用使用者的個人資料，應如何處理，也有不同意見。有認為此屬單純隱私權保障問題，無須由競爭法¹¹處理。另有認為應以競爭法保護隱私權，因為數位平臺業者若無法多方截取個人資料，會難以精準投放廣告，當數位平臺市場缺乏競爭，獨大的數位平臺業者就有較高的誘因和能力濫用使用者所提供的數據與資料，讓演算結果更精準，吸引更多的廣告主來購買廣告服務，所以應強化隱私保護措施¹²。例如德國聯邦卡特爾局(Bundeskartellamt)曾認定 Meta 併購 Instagram、WhatsApp 後，將 Instagram、WhatsApp 的資料整併至臉書帳號的行為，侵害了使用者的隱私權（資訊自主），已違反一般資料保護條例(GDPR)，亦屬於違反德國限制競爭防止法（Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB）第 19 條居於市場支配地位而榨取式濫用的規定，遂於 2019 年對其處分，命其停止並提出改正措施¹³。

我國過往未有以公平交易法來處理數位平臺業者運用個人資料侵害隱私的案例，是否要將其認定為純屬私法自治問題，或是競爭法也有介入的空間？對此公平交易委員會並未採取特定立場¹⁴。惟學者認為當具備守門人身分之數位平臺業者，強大到可以控制市場的選擇自由時，從憲法第 145 條第 1 項：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」及憲法增修條文第 10 條第 3 項規定：「國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存與發展。」等規定，可推導出政府有責任建立一個確保可競爭的法治秩序。而歐盟數位市場法所以制定許多管制措施

¹¹ 在我國即為公平交易法。

¹² 公平交易委員會，數位經濟競爭政策白皮書，112 年 12 月，頁 82-86。

¹³ 公平交易委員會，同前註，頁 82-89。

¹⁴ 公平交易委員會，同註 12，頁 92。

，也是為了確保數位市場的自由競爭目的得以實現¹⁵。爰建議主管機關可參酌歐盟數位市場法相關規定，就數據隱私與市場競爭相關問題，研議評估制定專法或修正公平交易法等方式，以確保數位市場之自由與公平競爭。

撰稿人：傅朝文

¹⁵ 陳明，數位市場競爭政策與經濟秩序觀點：以歐盟數位市場法為思考，成大法學，第45期，112年6月，頁43-44。