

日本因應數位平臺經濟發展之競爭政策及法制運用概觀（下）

■演講人：顏廷棟
（銘傳大學財金法律系教授）

肆、有關數位平臺交易慣行實況調查報告書

一、數位平臺市場調查

日本公平會對於數位平臺交易狀況進行產業調查，主要以線上購物與App商店為主要調查對象，由於供應商長期依附在某平臺上，會產生不可偏離的依賴關係，使得日本公平會擔心是否存在以下違法疑慮，透過分別發放問卷予消費者、平臺業者、供應商進行調查，彙整分析實際交易狀況。

(一)濫用相對優勢地位行為（獨占禁止法第2條第9項第5款）

以下幾種情形可能構成濫用相對優勢地位，包含：1.未揭露交易手續費之計算方式，收取手續費欠缺合理依據；2.無正當理由，要求平臺供應商實施一定SOP作業(正當理由：例如為方便消費者閱覽而統一畫面格式等)；3.無正當理由，強制保管平臺供應商之銷售金額。在調查中發現，許多平臺會先代收銷售金額，再轉付給供應商，但在轉付供應商時會巧立名目，扣除無關之費用，減少供應商應得之銷貨金額(正當理由：如帳號遭盜用或停權、涉嫌仿冒或詐欺等違法行為之保管措施)；4.可歸責於平臺之事由，致寄存於其倉庫之供應商品有毀損或滅失者，不予賠償或僅賠償部分金額；5.為拉攏消費者使用其數位平臺，強迫平臺供應商接受消費者不符合約定條件之退貨、退款請求，且無相關補償機制；6.強迫平臺供應商購買非

必要時段或版面之廣告；7.無正當理由，附加違反服務租用條款之處罰措施(正當理由：如促使平臺供應商遵守消費者保護相關規定等)。

(二)對競爭者妨礙交易行為（獨占禁止法第2條第9項第6款）

除前述垂直面的濫用交易優勢地位外，還有水平面的妨礙競爭者交易，包含：1.禁止App商店在其他平臺上架；2.利用平臺供應商取得之銷售或客戶資料數據，為有利於自己或關係企業之商品銷售活動(如差別待遇)；3.利用演算法對自己或關係企業給予商品搜尋優先排序或減免手續費、有利付款條件；4.對銷售與自己或關係企業相同或同種商品之供應商，拒絕其租用平臺服務之請求(如拒絕交易)。

(三)附限制交易條件行為（獨占禁止法第2條第9項第4款）

附限制交易條件為其他國家最常見的行為，包含：1.最惠國待遇條款(MFN條款)；2.禁止平臺外促銷商品活動；3.限制設定App內購買付款(In-App Purchase)，以賺取15%-30%手續費；4.限制商品定價區間。

二、數位平臺事業取得及利用個資處理原則

前述行為是針對平臺與平臺供應商，而數位平臺事業取得及利用個資處理原則，則是針對平臺與消費者間，日本公平會於2019年公布「有關

數位平臺事業對提供個人資料消費者濫用交易優勢地位之獨占禁止法處理原則」，並於2022年修正，負責處理消費者於平臺留下個資時，平臺業者應如何應用，可以區分為取得與利用兩大方向，以下分別介紹。

(一)個資取得

個資不當取得行為包括：1.平臺於取得個資時，未清楚告訴使用者利用目的；2.超過達到利用目的之必要範圍，違反消費者意思取得個資；3.未設置安全管理個資之必要適當措施；4.對於繼續使用平臺服務系統之消費者，除作為使用對價登錄之個資外，要求其提供其他個資等經濟利益。

(二)個資利用

個資不當利用行為包括：1.超過達到利用目的之必要範圍，違反消費者意思，利用個資；2.欠缺設置安全管理個資之必要適當措施，利用消費者個資，導致消費者個資被盜用，造成消費者困擾。在日本也有個人資料保護法，此時便產生法律競合關係，但此資料保護法是從市場面、交易秩序面，定調於相對優勢地位濫用下的概念。

三、數位平臺主要案例

(一)荷蘭Booking.com B.V.旅宿預約網站案(2022)

涉案公司經營Booking.com旅宿預約網站，要求與其締約供應位於日本旅宿之業者，房間數及價格等條件，必須相同或較其他銷售平臺通路有利(MFN條款)。涉案公司後來提出和解改正計畫，和解改正計畫係指，事業發現有違法嫌疑時，在日本公平會做出處分以前，若自行提出改正計畫，則可免受調查、懲處，而本案涉案公司即提出和

解改正計畫，取消系爭限制條件約款，經日本公平會認可並停止調查。

(二)美國Apple公司限制設定App內購買付款案(2021)

涉案公司在App Store Review Guidelines規定，App供應商發行影音、電子書等數位商品，必須以設定App內購買付款方式收費，以收取售價15%或30%手續費。涉案公司提出修改相關規定等改正計畫，承諾每3年提出執行狀況報告，日本公平會認定本案已無違法之虞，終止審查。

(三)Amazon Japan公司庫存補償契約案(2020)

涉案公司利用其交易相對優勢地位，與網購供貨廠商締結庫存補償契約，在不可歸責於供貨廠商情況下，從應付給廠商銷售貨款，扣減庫存補償金額等，即庫存損失由供貨商自付。涉案公司提出和解改正計畫，對1,400家供貨廠商，合計支付約20億日幣貨款差額(退回供貨商)，經認可後停止調查。

(四)樂天公司網購免運費案(2020)

涉案公司(大型網購公司)預計實施「網購金額滿3,980日幣，免運費(沖繩及離島區域除外)」方案，但是網路商店叫苦連天，廠商認為平均一件運費成本為1,600日幣，銷售金額扣除成本，尚須負擔運費，可能產生虧損。

這個案件在日本相當罕見，日本公平會向東京地院申請緊急停止命令，因存在違法之虞，命樂天公司停止違法行為，要求暫停實施前開方案。但是樂天公司停止實施之後，日本公平會未終止調查，其撤回停止命令的申請，繼續進行調查。樂天公司強行要

求供貨廠商負擔運費，是否屬濫用相對優勢地位行為，雖有廠商表示是共利共榮，但目前本案仍在持續調查中。

(五)樂天公司旅宿預約網站案(2019)

涉案公司經營樂天トラベル(Travel)旅宿預約網站，要求與其締約旅宿業者供應之房間數及價格等條件，必須相同或較其他銷售通路有利(MFN條款)。涉案公司提出和解改正計畫，取消限制條件約款，經日本公平會認可後停止調查。

(六)Amazon Japan公司消費回饋點數案(2019)

涉案公司單方更改網購回饋條款，規定全部網購商品給予1%回饋點數，但是要求網路商店要負擔該點數資金。日本公平會介入調查，涉案公司更改系爭條款，許可網路商店得自行決定是否給予消費回饋點數，因此日本公平會終止審查。

(七)美國Apple公司iPhone手機經銷契約案(2018)

涉案公司對經銷iPhone手機之NTT DOCOMO、KDDI、SoftBank等電信業者，統一規定有關進貨數量、通話資費方案、舊機回收通路、資費契約期滿折扣等事項。日本公平會介入調查，涉案公司便修改其約款，經日本公平會認定後，本案已無違法之虞，終止審查。

(八)大眾寵物online公司限制網站刊登案(2018)

涉案公司規定利用其仲介平臺網站之寵物繁殖業者，不得在其他仲介平臺網站刊登貓、狗等寵物訊息，限制交易對象。其後，涉案公司提出取消該限制規定之改正措施，日本公平會認定已無違法之虞，終止審查。

(九)小結

除了樂天公司網購免運費案件外，可以看到日本公平會大部分都是以行政和解方案來終結案件調查，符合對數位平臺柔性執法原則。

四、數位廣告市場調查

(一)有關數位廣告市場之交易實態最終報告書

1.調查意旨

由於數位平臺提供多樣免費服務，藉以累積及利用消費者個資，因此可以依照消費者需求刊播消費者關注的商品廣告，獲取龐大的廣告收入。數位廣告交易量成長，改變傳統廣告媒體營收結構，壓縮傳統媒體廣告收入，嚴重影響廣告媒體事業活動。為明瞭數位廣告市場之交易實態及競爭狀況，以擬定獨占禁止法或競爭政策之因應方針，因此實施數位廣告交易實態調查。

2.調查方法

日本公平會以問卷調查方式詢問廣告主、媒體、代理業、使用搜尋網站與社群網站的消費者，亦舉辦公聽會，邀請數位平臺、廣告相關事業及團體、學者專家，並參考各國、OECD、ICN策略，甚至與英國、澳洲協商交換意見，討論如何處理數位廣告問題。

3.數位廣告類型

播送數位廣告有以下幾種類型，包含：(1)搜尋連結型：在Google、Yahoo!等平臺，以關鍵字搜尋結果顯現相關廣告標題，連結至標題專屬網頁；(2)自有營運型：YouTube、Yahoo!Japan、Facebook、LINE、Twitter...，在自有平臺網頁，直接刊播廣告內容；(3)開放展示型：在自有平臺以外網頁，包括新聞媒體

網頁等，刊播廣告內容。

4. 數位廣告市場地位

以Google而言，其在搜尋連結型市場，擁有70%-80%市占率之獨占地位。Facebook、Google、Yahoo！在自有營運型市場，各有至少10%-20%不等之市占率，具相當市場地位。另外，Google在開放展示型市場中，不同面向有不同的市占率，分別為在媒體有80%-90%、網路有50%-60%，仲介平臺則分別為需求方與供給方，在需求方平臺為60%-70%、供給方平臺為50%-60%，在市場上已到達類似寡占或獨占之市場地位，所以有競爭政策介入的空間。

5. 傳統媒體增加數位廣告收入之方式

調查中發現在總廣告費之占比，數位廣告逐年遞增，傳統媒體（電視、廣播、報紙、雜誌）廣告逐年遞減，如何轉變經營模式、增加數位廣告收入，成為傳統媒體經營重點。傳統媒體增加數位廣告有以下方式，包含：(1)自設新聞網頁刊播廣告，如：獨賣、產經、朝日新聞，路徑包含消費者直接加入書籤、用Google新聞搜尋、(自營)媒體社群、Yahoo!新聞/LINE新聞連結，其中Google新聞搜尋、Yahoo!新聞/LINE新聞連結路徑占比相當，且相對於書籤、媒體社群路徑比率高，Google新聞搜尋路徑流量增加，有助於媒體網頁廣告及收費會員增加；(2)在入口網站、新聞App提供新聞內容，分享該網站、APP廣告收入，收費方式包含固定金額、按收入比例或瀏覽次數，或其他約定方式(即分潤比例)。

(二) 獨占禁止法、競爭政策之因應方針

日本於2021年實施「特定數位平臺交

易公正性、透明性提升法案」(2020年制定通過)，其主管機關為日本經濟部，平臺應將使用約款事先揭露，包含演算法、排序標準，若平臺供貨商、使用者有任何爭議，應設置內部紛爭解決機制，每年向經濟產業省提出紛爭解決機制、資訊揭露情形，若數位平臺未盡法案所要求義務，主管機關最高可處100萬日幣罰鍰，更會針對個案移送日本公平會，所以數位廣告市場便沿襲透明法案，要求資訊揭露及內部紛爭解決機制之設置。

1. 課予交易相對人不利益之行為

在調查中發現，廣告分潤的議題較會牽扯到競爭議題，如：平臺是否於數位廣告市場對交易相對人有不利益的行為，對廣告主、仲介商、媒體濫用相對優勢地位，違反誠信原則、契約顯失公平，所以產業調查後，日本公平會發布更改契約宜應注意事項：(1)事先通知，並說明內容；(2)應給予說明意見機會，並考量對方不接受之合理理由；(3)設定從通知至適用之充分期間；(4)考量內容公平性。

2. 排除競爭事業之行為

排除競爭事業行為包含優先排序關係企業媒體之廣告，排除非關係企業之廣告仲介商，將影響數位廣告市場之公平競爭。因此在因應方針中建議，數位平臺應建置對於媒體事業，充分揭露演算法(排序)資訊或廣告競標機制。

3. 競爭事業之行為

此外，亦包含對競爭事業的行為，競爭事業亦屬平臺，若相對於交易相對人是屬具有相當市場力之媒體事業，拒絕或停止提供其他需求平臺事業刊播廣告之服務，則平臺應說明拒絕或停止刊播之理

由、給予對方充分回應期間、揭示明確接受刊播請求之標準。

4. 限制交易相對人之事業活動條件

對廣告代理商或仲介商，限制事業活動條件，如：不得與有競爭關係之其他平臺事業交易、不得與其他大規模媒體交易、達成平臺一定交易量、不得利用與平臺相同功能服務，則該因應方針建議，對於限制條件內容宜事前揭露，並應載明於契約書面，若更改契約內容，亦應遵守上揭注意事項。

5. 與消費者交易

在廣告設置上應有可識別性基準，內部則應有廣告詐欺防範措施、帳號審查基準，在消費者使用平臺搜尋時，在個資保護亦應注意，不得有不當取得、利用的情事，如：未告知取得個資之利用目的、未明確告知利用個資目的、超過利用個資目的之必要範圍。

6. 與媒體事業交易

與媒體事業進行交易時，應揭露支付提供新聞內容之計價標準，使媒體事業知悉所得收益是否合理，不得對於關係企業媒體之搜尋新聞優先排序。日本公平會尚未認定此情形違反濫用相對優勢地位，由於目前新聞媒體利用平臺的廣告收入，與新聞媒體App的收入相當，也就是說，日本公平會認為尚未構成交易上依賴性，而若依照數位市場廣告的發展趨勢，未來若形成交易上不可偏倚的依賴性，又未完整揭露資訊，平臺就可能違反透明法案，不排除移送相關案件到日本公平會進行調查。因此在方針中提及，媒體宜應建置效率協

商體制，充分且明確揭露新聞內容計價、決定廣告排序基準等交易資訊。

伍、對我國公平會執法之啟示

一、近期目標

近期公平會首當重要業務為結合申報，如有牽涉數位平臺多邊市場特性，應增修結合申報案件之銷售金額標準及計算方法、相關市場界定之處理原則，增修重點包含併購數位科技新創公司對價之申報金額及標準、數位平臺多邊市場、SSNDQ等市場界定標準。

二、中長期目標

是否對於數位平臺進行全面性的產業調查，包含消費者個資數據取得及利用、數位廣告，產業調查完後再檢討是否有必要訂定相關規範說明，均是未來努力方向。

三、媒體與數位平臺之廣告分潤爭議

最後則是平臺廣告分潤爭議，目前各方意見不一，尤其是通訊傳播業者。各國介入立場點有所不同，有從著作權、強制媒體議價、網路治理，本人認為問題核心在於締約地位不對等、交易資訊不對稱。

目前公平會立場係依照公平交易法第15條聯合行為例外許可，加強集體議價能力，讓弱勢一方提升締約地位，但前提在於目前國內媒體在經營型態、數位廣告發展上，是否已經對於數位平臺形成交易不可偏離性。另外依照現行案件處理原則，強調相對市場優勢地位之資訊揭露，將來公平會作為維護市場交易秩序的主管機關，當應維持市場看不見的手原則，不宜介入協商過程，而應創造對等協商環境。

（本文係講座民國111年4月29日於公平會發表之演講內容，經政治大學風險管理與保險學研究所黃佑婷同學摘要整理並經講座審訂）

