

## 簡介歐盟數位著作權指令草案——

### 以第 15 條及第 17 條為中心

吳彥容 編譯

#### 摘要

歐洲議會於今 (2019) 年 3 月 26 日通過「數位著作權指令草案」。草案第 15 條賦予新聞出版者著作權之保障，並排除適用超連結、個別單詞及極短摘錄等；第 17 條要求儲存大量使用者自行上傳內容之平台經營者，應取得著作權人之授權及移除未被授權之內容，並規範若干豁免本條責任之情況。二條文為強化著作權之保護，加諸額外責任於線上平台業者，使各界對於此二法條之意見分歧。數位著作權指令草案未來是否會有變革，尚待歐盟理事會之表決結果。

歐洲議會 (European Parliament) 於去 (2018) 年 9 月針對歐盟執委會 (European Commission，以下簡稱執委會) 發布之「數位著作權指令草案 (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Copyright in the Digital Single Market，以下簡稱指令草案)」，表決通過其與歐盟理事會 (Council of the European Union，以下簡稱理事會) 之談判立場<sup>1</sup>。歷經數個月的談判後，歐洲議會、理事會及執委會於今 (2019) 年 2 月 13 日就指令草案達成政治共識，並修正部份條文內容<sup>2</sup>。該指令希望因應數位時代創建一個全面性框架，使著作、著作權人、出版商、供應商及使用者皆能自此規範中受益<sup>3</sup>。今年 3 月 26 日，歐洲議會以 348 贊成票、274 反對票及 36 棄權票通過審議後的指令草案，將立法程序向前推進一步<sup>4</sup>。

數位著作權指令之立法過程中，以第 15 條及第 17 條 (過去為第 11 條及第 13 條) 較具爭議，引起全球高度關注。此二法條係關於數位用途新聞作品著作權之保障，及線上平台經營者相關義務之規定<sup>5</sup>。儘管歐洲議會已通過審議後的指

<sup>1</sup> European Parliament Press Release, Parliament Adopts Its Position on Digital Copyright Rules (Sept. 12, 2018), [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2018/9/press\\_release/20180906IPR12103/20180906IPR12103\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2018/9/press_release/20180906IPR12103/20180906IPR12103_en.pdf).

<sup>2</sup> European Commission Press Release IP/19/528, Digital Single Market: EU Negotiators Reach a Breakthrough to Modernise Copyright Rules (Feb. 13, 2019).

<sup>3</sup> European Commission, Fact Sheet of *Questions and Answers – European Parliament's Vote in Favour of Modernised Rules Fit for Digital Age*, EUROPEAN COMMISSION (Mar. 26, 2019), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-19-1849\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1849_en.htm).

<sup>4</sup> European Parliament Press Release, European Parliament Approves New Copyright Rules for the Internet (Mar. 26, 2019), [http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/3/press\\_release/20190321IPR32110/20190321IPR32110\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/3/press_release/20190321IPR32110/20190321IPR32110_en.pdf).

<sup>5</sup> 由於歐洲議會於通過指令草案時將條文重新編號，使指令草案第 11 條及第 13 條分別改為第 15 條及第 17 條。雖多數討論仍以第 11 條及第 13 條之條號稱之，本文則以歐洲議會最新通過

令草案，至今各界對於此二法條之看法仍相當分歧<sup>6</sup>。

本中心第 241 期專文曾簡介歐洲議會通過其與理事會談判立場之內容<sup>7</sup>。現為使讀者瞭解歐洲議會最新通過的版本下，第 15 條及第 17 條之規範要點，及自去年 9 月以來此二法條之變革，以下將分別敘明第 15 條及第 17 條之主要內涵，藉此揭示此二條文之重要性，並簡要比較與去年 9 月通過之談判立場之差異，接著整理各方之看法及後續發展。

## 壹、第 15 條——擴大對數位用途新聞作品之保護

歐洲議會通過的指令草案中，第 15 條係規定數位用途新聞作品之保護，允許新聞出版者針對其線上出版品的重製與公開擁有控制權<sup>8</sup>。由於本條將著作權人於「資訊社會指令 (Directive 2001/29/EC)」中所享有的固有權利<sup>9</sup>，擴大至出版者，故稱為「著作鄰接權 (neighbouring rights)」(儘管享有著作鄰接權者與著作權人通常為同一人)<sup>10</sup>。當線上平台使用新聞出版者之作品內容時，本條允許出版者對此收取費用，而此等線上平台包含連結或顯現摘錄片段之新聞聚合平台<sup>11</sup>。

第 15 條規定之「新聞作品 (press publications)」涵蓋「日報、報導一般議題或專門議題之週刊或月刊，包含以訂閱為主之雜誌和新聞網站」<sup>12</sup>。根據本條規定，新聞作品中之文章於發表後受有 2 年之保護期間，以防止新聞聚合平台和掌握媒體脈動之服務業者 (media monitoring services)，例如 Google News 等，未經

---

之草案文本為準，以第 15 條及第 17 條稱呼此二條文。

<sup>6</sup> Kenan Malik, *Europe's Efforts to Curb the Internet Giants Only Make Them Stronger*, THE GUARDIAN (Mar. 31, 2019), <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/mar/31/europe-efforts-to-curb-internet-giants-only-make-them-stronger>.

<sup>7</sup> 張瀟云，歐洲議會就數位著作權指令草案通過其與理事會之談判立場，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，241 期，頁 1-5，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no241/1.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 4 月 10 日)。

<sup>8</sup> Andrew Sheridan & Matthias Koch, *EU Parliament Votes to Reform Digital Copyright Rules*, FRESHFIELDS BRUCKHAUS DERINGER (Sept. 13, 2018), <https://digital.freshfields.com/post/102f20f/eu-parliament-votes-to-reform-digital-copyright-rules>.

<sup>9</sup> Directive 2001/29/EC, of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 on the Harmonisation of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society, arts. 2, 3(2), 2001 O.J. (L 167) 10, 16.

<sup>10</sup> Andrew Sheridan & Matthias Koch, *supra* note 8.

<sup>11</sup> *Id.*

<sup>12</sup> Scott Wilkens, *European Union Negotiators Strike Deal to Fundamentally Restructure Online Copyright Rules*, WILEY REIN LLP (Feb. 15, 2019), <https://www.wileyrein.com/newsroom-articles-European-Union-Negotiators-Strike-Deal-to-Fundamentally-Restructure-Online-Copyright-Rules.html>; European Parliament Legislative Resolution of 26 March 2019 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Copyright in the Digital Single Market (COM(2016)0593 – C8-0383/2016 – 2016/0280(COD)), recital (56), EUR. PARL. DOC. P8\_TA-PROV(2019)0231, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2019-0231+0+DOC+PDF+V0//EN> [hereinafter European Parliament Legislative Resolution].

授權線上重製或散布內容<sup>13</sup>。

此條文所保護的對象未涵蓋超連結、新聞作品使用之個別單詞 (individual words) 或極短摘錄 (very short extracts)，且不適用於個人使用者對新聞作品之私人或非商業性使用<sup>14</sup>。此外，本條文不得影響歐盟現有著作權規範之適用，包含個人使用者於線上分享之新聞作品<sup>15</sup>。實際上來說，對於不只使用超連結或極短摘錄之新聞聚合平台與掌握媒體脈動之服務業者而言，此規定可能要求其與新聞出版者簽訂授權契約，否則對於未取得授權之重製與散布行為，將面臨潛在的責任<sup>16</sup>。

與談判立場相比，歐洲議會本次通過的版本將新聞出版者之著作權保護期間縮短為 2 年<sup>17</sup>。無論是談判立場或此版指令草案，皆將「超連結」排除於本條文之適用，歐洲議會通過之指令草案更表明「個別單詞」及「極短摘要」未落入新權利之範疇<sup>18</sup>。

## 貳、第 17 條——平台經營者應主動取得著作權人授權，並移除未經授權之上傳內容

第 17 條則要求儲存大量使用者自行上傳內容 (user generated content) 之平台經營者，應主動與著作權人訂定授權契約，或以其他方式取得著作權人之授權<sup>19</sup>，否則應對未經授權而向公眾傳播內容之行為負責<sup>20</sup>。儘管如此，指令草案中豁免了特定服務業者，如允許使用者上傳自行使用內容之雲端服務<sup>21</sup>。此外，新規定不適用於引用、批評、評論，或以嘲諷 (caricature)、詼諧仿作 (parody) 或仿作 (pastiche) 為目的之上傳內容<sup>22</sup>。

<sup>13</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12; European Parliament Legislative Resolution, art. 15.4.

<sup>14</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12; European Parliament Legislative Resolution, art. 15.1.

<sup>15</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12; European Parliament Legislative Resolution, art. 15.2.

<sup>16</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12.

<sup>17</sup> European Parliament Legislative Resolution, art. 15.4; Amendments Adopted by the European Parliament on 12 September 2018 on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Copyright in the Digital Single Market (COM(2016)0593 –C8-0383/2016 – 2016/0280(COD)), Amendment 151-155 Proposal for a Directive Article 11, paragraph 4, EUR. PARL. DOC.P8\_TA-PROV (2018) 0337, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0337+0+DOC+PDF+V0//EN> [hereinafter Amendments on Proposal].

<sup>18</sup> European Parliament Legislative Resolution, art. 15.1; Amendments on Proposal, Amendment 151-155 Proposal for a Directive Article 11, paragraph 2a (new).

<sup>19</sup> Andrew Sheridan & Matthias Koch, *supra* note 8.

<sup>20</sup> European Parliament Legislative Resolution, arts. 17.1, 17.4.

<sup>21</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12; *Id.* art. 2(6).

<sup>22</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12; European Parliament Legislative Resolution, art. 17.7; 根據歐洲議會表示，此規定將確保網路上常被使用之「迷因 (meme)」受到保護。關於此，反對者擔憂，當服務提供者透過過濾機制排除受著作權保護之內容時，過濾機制可能因為無法分辨內容是否迷因而將之排除，使得指令草案第 17 條又有「迷因禁令 (meme ban)」之稱。儘管目前指令草案第 17 條，未明確要求服務提供者採用過濾機制排除侵權內容，然有論者表示，實際上難以想

若網路服務提供者未能取得著作權人之授權，除非符合以下三項要件，否則其將為侵權行為負責<sup>23</sup>：(一) 已盡最大努力取得授權；(二) 已盡最大努力，確保著作權人所辨識出之特定內容無法被取得；(三) 迅速採取行動，以移除並防止未被授權之內容重新上傳。該條文提供上述「責任豁免機制」，或稱作「安全港 (safe harbor)」條款，使服務提供者得藉由落實上述三要件之要求免責，可見歐洲議會通過之指令草案並非採取無過失責任標準<sup>24</sup>。

值得注意的是，第 17.6 條對符合以下資格的服務提供者提供不同程度之責任減免<sup>25</sup>：倘若設立不到三年、年收入低於 1000 萬歐元之服務提供者未能取得著作權人之授權，僅須盡其最大努力取得著作權人之授權，及在收到由著作權人發出、已被充分證實的被侵權通知後，迅速採取行動，使受通知的作品或其他標的無法被閱覽，或自其網頁刪除該項作品或標的，即得免除侵權責任<sup>26</sup>。不過，若此類服務提供者的月均瀏覽人次超過 500 萬，則尚須證明其已盡最大努力，防止受通知作品及權利人已提供相關與必要資訊之其他標的遭進一步上傳，以豁免其侵權責任<sup>27</sup>。

歐洲議會通過之指令草案和談判立場，皆要求網路服務提供者須針對上傳至網站之內容取得著作權人之授權<sup>28</sup>。較不同的是，指令草案另給予服務提供者責任豁免條款，亦將嘲諷、詼諧仿作或仿作等情形排除於第 17 條之適用範圍<sup>29</sup>。再者，談判立場直接排除小型及微型企業之適用<sup>30</sup>；相較之下，指令草案僅減少而未免除小型及微型企業之責任<sup>31</sup>。

另外，談判立場已刪除指令草案中「適當且合宜的內容識別技術 (appropriate and proportionate content recognition technologies)」(即過濾機制)之用語，且未

---

像有過濾機制以外之措施，得以達成本條文之立法目的。因此，對於需處理大量線上資訊的科技巨頭而言，仍可能發生因採取自動化過濾機制而排除合法迷因之可能性。參考自：European Parliament Press Release, Questions and Answers on Issues about the Digital Copyright Directive (Mar. 27, 2019),

[http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/3/press\\_release/20190111IPR23225/20190111IPR23225\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2019/3/press_release/20190111IPR23225/20190111IPR23225_en.pdf); Ken Clark & Monica Carinci, *Will the EU Copyright Directive Break the Internet?*, AIRD & BERLIS LLP (Nov. 12, 2018), <https://www.airdberlis.com/insights/blogs/thespotlight/post/ts-item/will-the-eu-copyright-directive-break-the-internet>; Nils Rauer, *EU Copyright Reforms: Deal Done by Law Makers*, OUT-LAW.COM (Feb. 15, 2019), <https://www.out-law.com/en/articles/2019/february/eu-copyright-reforms-deal-done/>; Ephrat Livni, *The EU Copyright Directive Will Consolidate Big Tech's Power*, QUARTZ (Mar. 5, 2019), <https://qz.com/1564495/the-eu-copyright-directive-will-boost-big-tech-companies/>.

<sup>23</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12; European Parliament Legislative Resolution, art. 17.4.

<sup>24</sup> Scott Wilkens, *supra* note 12.

<sup>25</sup> *Id.*; European Parliament Legislative Resolution, art. 17.6.

<sup>26</sup> European Parliament Legislative Resolution, art. 17.6, subparagraph 1.

<sup>27</sup> *Id.* art. 17.6, subparagraph 2.

<sup>28</sup> *Id.* art. 17.1; Amendments on Proposal, Amendment 156-161 Proposal for a Directive Article 13, paragraph 1.

<sup>29</sup> European Parliament Legislative Resolution, arts. 17.4, 17.7.

<sup>30</sup> Amendments on Proposal, Amendment 143 Proposal for a Directive Recital 37 a (new).

<sup>31</sup> European Parliament Legislative Resolution, art. 17.6.

明文要求服務提供者採用過濾機制<sup>32</sup>。歐洲議會通過之指令草案亦未具體說明或列出可能需要哪些工具、人力資源或基礎設施，以防止網站上出現未經授權的作品，因此亦無採行過濾機制的義務<sup>33</sup>。然而，有論者認為倘若大型平台未提出任何創新之解決方案，終將選擇採用過濾機制，且目前許多大公司確實已經開始使用之，此將可能發生因採行過濾機制而使合法內容誤遭移除之情形<sup>34</sup>。

### 參、各方看法

歐盟議員 Axel Voss 相當肯定歐洲議會所通過之指令草案，並指出網路巨頭應該向權利人支付費用，也表示<sup>35</sup>：「現今有部分公司憑藉數千名創作者及記者之作品來獲取巨額利潤，卻未給予適當報酬，此項協議正是改善上述問題的重要一步。」代表作家、文字工作者、圖書出版者、記者、新聞出版者及機構、作曲家、獨立音樂製作人、唱片公司、攝影師、視聽著作製作人，及其他所有藝術領域工作者之若干組織，更發出聯合聲明，敦促理事會與歐洲議會通過指令<sup>36</sup>。

另一方面，來自致力於打擊盜版的政黨（Pirate Party）之歐洲議會成員 Julia Reda 表示，除了極少數的網站之外（即規模小且新成立的網站），所有網站都需要盡其所能，防止可能未經著作權人授權之內容上傳，這將導致他們別無選擇，只能採用昂貴又容易出錯的過濾機制<sup>37</sup>。Julia Reda 聲稱過濾機制的演算法無法區分侵權作品與合法的諷刺仿作之不同，若平台採用過濾機制，不僅動輒阻礙合法上傳，亦使得無法負擔過濾軟體的小型平台之經營更為困難<sup>38</sup>。此外，網路巨頭 Reddit、維基百科及 GitHub 反對數位著作權指令之通過<sup>39</sup>。Google 及 YouTube 更進一步表示，該指令將導致法律上的不確定性，並將不利於歐洲的創意及數位經濟體之發展<sup>40</sup>。

<sup>32</sup> Ken Clark & Monica Carinci, *supra* note 22; Amendments on Proposal, Amendment 156-161 Proposal for a Directive Article 13, paragraph 3.

<sup>33</sup> European Parliament Press Release, *supra* note 22.

<sup>34</sup> *Id.*

<sup>35</sup> European Parliament Press Release, *supra* note 4.

<sup>36</sup> *Joint Statement on the Copyright Directive*, FED. OF EUR. FILM DIRECTORS (Feb. 20, 2019), <http://www.filmdirectors.eu/joint-statement-on-the-copyright-directive/>.

<sup>37</sup> Julia Reda, *The Text of Article 13 and the EU Copyright Directive Has Just Been Finalised*, JULIA REDA (Feb. 13, 2019), <https://juliareda.eu/2019/02/eu-copyright-final-text/>.

<sup>38</sup> Foo Yun Chee, *Google, EU Clinches Copyright Overhaul Deal, Tech Giants in Focus*, REUTERS (Feb. 14, 2019), <https://www.reuters.com/article/us-eu-copyright/eu-clinches-copyright-overhaul-deal-critics-see-shortcomings-idUSKCN1Q22P4?feedType=RSS&7>.

<sup>39</sup> Sneha Johari, *Updated: European Parliament Passes Copyright Directive; Reactions*, MEDIANAMA (Mar. 28, 2019), <https://www.medianama.com/2019/03/223-european-parliament-copyright-directive-passed/>.

<sup>40</sup> *Id.*

#### 肆、後續發展

指令草案將於理事會通過後正式生效。一旦在歐盟公報上公布，成員國將有 24 個月的時間將新規範轉為其國內規範<sup>41</sup>。本指令草案未來是否會有變革，有待持續觀察與追蹤。



---

<sup>41</sup> European Commission, *supra* note 3.