

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digitaalisia markkinoita koskeva säädös)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digitaalisia markkinoita koskeva säädös) (U 6/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Hannele Timonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuomas Kaivola, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön päällikkö, johtaja Rainer Lindberg, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Jarmo Riikonen, Liikenne- ja viestintävirasto
- asiantuntija Sanna-Maria Bertell, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Riikka Tähtivuori, Medialiitto ry
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Finanssiala ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 15.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimivista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella (KOM(2020) 842 lopullinen). Ehdotus pohjautuu komission digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toimeenpanoon sekä politiikkatavoitteeniin, jotka komissio esitti helmikuussa 2020 antamassaan tiedonannossa ”Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa”. Ehdotuksen taustalla vaikuttaa myös pitkään käyty keskustelu kilpailusääntöjen keinovalikoiman riittävydestä digitaalisilla markkinoilla sekä komission kil-

Valiokunnan lausunto LiVL 5/2021 vp

pailusääntöjen täytäntöönpanon yhteydessä tekemät havainnot. Ehdotus perustuu myös heinäkuussa 2020 alkaen sovellettavaksi tulleeseen verkkoalustojen ja niiden yrityskäyttäjien välisiä suhteita koskevaan asetukseen (EU) 2019/1150 sekä komission perustaman, akateemisista asian-
tuntijoista koostuvan EU:n verkkopohjaisen alustatalouden seurantakeskuksen havaintoihin.

Asetuksella säädetään yhdenmukaisista unionin digitaalialan säännöistä, joilla varmistetaan oikeudenmukaiset markkinat digitaalsektorilla puuttamalla portinvartijan asemassa olevien ydin-
alustapalveluita (core platform service) tarjoavien toimijoiden epäreiluihin käytänteisiin.

Soveltamisalaa kuuluisivat ainoastaan sellaiset suuret yritykset, jotka ovat ehdotuksessa esitettyjen objektiivisten kriteerien tai komission asetuksen nojalla suorittaman markkinatutkimuksen mukaan portinvartijoita. Näillä yrityksillä on ainakin yksi ydinalustapalvelu, kuten hakukone, verkkoyhteisöpalvelu, tietty viestipalvelu, käyttöjärjestelmä tai verkossa toimiva välityspalvelu. Asetusta sovellettaisiin EU:n alueella sekä EU:n ulkopuolella toimiviin yrityksiin, joilla on lop-
pukäyttäjää EU:n alueella.

Asetuksella täydennetään EU:n kilpailuoikeutta, eikä sillä estetä kilpailuoikeudellisen sääntelyn soveltamista. Jäsenvaltiot eivät saa määrätä asetuksessa säädetyn lisäksi lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia velvoitteita portinvartijoille käyttäen perusteena toimivien ja oikeudenmukaisten markkinoiden varmistamista. Asetus ei estä jäsenvaltiota antamasta kansallista sääntelyä yleiseen etuun nojaten, kunhan säännöt ovat yhdenmukaiset EU:n sääntelyn kanssa. Kansalliset viranomaiset eivät saa tehdä päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa asetuksen perusteella tehdyn komission päätöksen kanssa.

Komissio ja jäsenvaltiot vastaavat läheisessä yhteistyössä asetuksen soveltamisen valvonnasta. Päätös toimiin ryhtymisestä kuuluu komissiolle, ei kansallisille viranomaisille.

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Asetus soveltuisi vain verkkoalustoihin, joilla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin ja jotka toimivat asetuksessa tarkoitettujen ydinalustapalveluiden osalta vähintään kolmessa jäsenmaassa. Suomalaiset alustayritykset olisivat mahdollisesti enemmänkin asetuksen tarjoaman suojan kohteena.

Ehdotuksen tavoitteena on edistää kilpailua ja pienten yritysten pääsyä markkinoille puuttamalla ”portinvartijoina” toimivien alustojen tietyistä käytänteistä aiheutuviin kielteisiin seurauksiin yrityksille ja kuluttajakäyttäjille. Portinvartijoiden velvoitteet muun muassa datan jakamisessa ja yhteentoimivuudessa eri alustoilla edistäisivät myös suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja pääsyä markkinoille sekä mahdollisuuksia uudella liiketoiminnalla.

Suomessa ei ole kansallista sääntelyä suurten verkkoalustojen toiminnasta markkinoilla. Kilpailulaki 948/2011 on elinkeinonharjoittajiin sovellettava yleislaki, ja se sisältää muun muassa määrävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon, niin sanotun kartellikiellon sekä kansalliset säännöt yrityskauppavalvonnasta. Asetusehdotuksen sisältö täydentää voimassa olevaa lainsäädäntöä.

Asetus edellyttää tietyiltä osin kansallisia täytäntöönpanotoimia. Asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä Suomessa olisi säädettävä toimivaltaisesta viranomaisesta, joka avustaisi komissiota

Valiokunnan lausunto LiVL 5/2021 vp

asetuksen noudattamisen valvonnassa. Asetus ei vaikuttaisi kuitenkaan velvoittavan perustamaan uutta erillistä viranomaista, mutta asia on varmistettava neuvottelujen kuluessa. Jos toimivaltaiseksi viranomaiseksi nimettäisiin jokin olemassa oleva viranomainen, asetuksen myötä kyseiselle viranomaiselle kertyisi lisätyötä komission tietopyyntöihin ja neuvoa-antavan komitean menettelyyn osallistumisesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että talouden kasvun edellytyksiä tulee vahvistaa tehostamalla sisämarkkinoiden toimintaa ja hyödyntämällä digitalisaation luomia mahdollisuuksia. Eurooppalaisen lainsäädäntöympäristön tulee olla kilpailukykyinen ja innovatiivisen yritystoiminnan kehittymistä tukeva myös nopeasti muuttuvilla alustatalouden markkinoilla.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotuksen tavoitteisiin lisätä digitaalisten palveluiden avoimuutta yritys- ja kuluttajaloppukäyttäjille sekä edistää pienempien alustayritysten markkinoille pääsyä ja kuluttajien valintamahdollisuuksia digitaalisessa toimintaympäristössä. Lähtökohtaisesti digitaalisen toimintaympäristön sääntelyn tulisi perustua yleissääntelylle. Valtioneuvosto kuitenkin pitää asetusehdotusta perusteltuna, koska portinvartijoina toimivien yritysten ydinalustapalveluita käyttävien yritysten ja kuluttajien kohtaamiin ongelmiin ei ole mahdollista puuttua riittävän tehokkaasti sisämarkkinoilla esimerkiksi nykyisten kilpailu- tai kuluttajansuojalainsäädännön keinoin.

Valtioneuvosto korostaa, että asetuksen sääntelyn tulee olla selkeää mutta samalla joustavaa, jotta alustayritysten ja markkinoiden yksilölliset ominaisuudet voidaan ottaa tarpeellisella tavalla huomioon. Portinvartija-alustoille asetettavien velvoitteiden tulee olla perusteltuja ja oikeasuhtaisia. EU-sääntelyn on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa vältetään.

Valtioneuvosto pitää pääosin kannatettavana määritellä portinvartijoilta kielletyt käytänteet sekä niille asetetut velvoitteet ehdotuksen mukaisesti. Toimet saattavat merkitä huomattavia muutoksia joidenkin alustayritysten toimintaan, mutta valtioneuvosto pitää säädöksiä kilpailun edellytysten parantamisen näkökulmasta lähtökohtaisesti oikeasuhtaisina digitaalisella esiintyneisiin kilpailuongelmiin nähden. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin vielä arvioida, ovatko ehdotetut velvoitteet tarpeellisia ja oikeasuhtaisia kaikkien portinvartijoiden osalta.

Valtioneuvosto pitää yleisesti ottaen kannatettavina portinvartijoille ehdotettuja velvoitteita datan jakamisen ja yhteentoimivuuden edistämiseksi eri verkkoalustojen kesken. Tällä voitaisiin tukea yleistä tavoitetta hajautetusta datan hallintomallista ja edistää markkinoiden toimivuutta yritysten ja kuluttajien kannalta, kun markkinat eivät keskittyisi vain yhden toimijan hallintaan. On tärkeää, että data on hyödynnettävissä syrjimättömin, kohtuullisin ja oikeudenmukaisin ehdoin siinä laajuudessa ja muodossa kuin se on portinvartija-asemassa toimivan itsensä hyödynnettävissä silloin, kun kyse ei ole henkilötiedoista. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että datan maksettomuuteen liittyvä velvoite vaatii tarkempaa arviota.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitun datan jakamisvelvoitteen lisäksi asetusehdotus sisältää muutakin henkilötietojen suojaan liittyvää sääntelyä. Asetuksen jatkoval-

Valiokunnan lausunto LiVL 5/2021 vp

mistelun aikana on huolellisesti varmistettava siitä, että henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on yhdenmukaista EU:n yleisen tietosuojasääntelyn kanssa. Valtioneuvoston mielestä asetuksen jatkovalmistelussa on tärkeää huolehtia siitä, että asetus kunnioittaa muutenkin perusoikeuksia.

Valtioneuvosto katsoo, että portinvartija-aseman määritelmän sitominen ensisijaisesti selkeisiin kynnysarvoihin on kannatettavaa sääntelyn selvyyden näkökulmasta. Toisaalta sääntelyn ennustettavuutta toimijoille vähentäisi komission mahdollisuus määrätä markkinatutkimusten nojalla portinvartijoiksi sellaisiakin toimijoita, jotka eivät ylitä kaikkia kvantitatiivisia kynnysarvoja. Tätä kuitenkin puoltaisi tehokas täytäntöönpano ja se, etteivät alustat voisi kiertää asetuksen soveltamista esimerkiksi rajoittamalla yrityskäyttäjien määrää kynnysarvon alapuolelle.

Asetusehdotus antaa komissiolle merkittäviä puuttumiskeinoja, kuten mahdollisuuden määrätä sakkoja enintään 10 % portinvartijan liikevaihdosta. Valtioneuvosto painottaa, että komission ehdottamat rakenteelliset korjaustoimenpiteet portinvartijoille ovat kilpailuoikeudenkin mahdollistamia merkittäviä omaisuudensuojaan puuttuvia toimivaltuuksia. Niiden käyttöedellytysten tulee olla tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia ottaen huomioon rakenteellisten korjaustoimenpiteiden raskaus niiden kohteille. Komission ehdottama toimenpiteiden käyttöä rajaava lähestymistapa vaikuttaa perustellulta. Puuttumiskeinojen osalta jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, ettei samasta tapauksesta tulisi määrättäväksi sanktiota sekä ehdotetun että muun sääntelyn perusteella (*ne bis in idem*).

Portinvartijoiksi katsottujen yritysten tehokas oikeusturvan toteutuminen asetuksen nojalla toteutettavissa menettelyissä on varmistettava, sillä portinvartijoita koskevat velvoitteet vaikuttavat merkittävästi alustojen toimintaan. On tärkeää, että valmistelun aikana alustoilla on muutoksenhakumahdollisuus komission päätökseen portinvartijan asemasta sekä mahdollisuus sakko- ja uhkasakkopäätösten muutoksenhakuun. Asetuksessa tulisi määritellä tarkemmin, millaisten perustelujen voitaisiin katsoa olevan portinvartija-aseman kumoamisen kannalta riittäviä tai olennaisia.

Valtioneuvosto tukee komission ehdottamaa valvontarakennetta, jossa komissio toimii asetuksen päävastuullisena täytäntöönpanoviranomaisena ja valvovana tahona. Komission ja kansallisten viranomaisten roolien asetuksen täytäntöönpanossa tulee olla selkeät ja niiden välisen yhteistyön tehokasta. Valtioneuvosto pitää viranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä tärkeänä sisämarkkinasääntöjen yhdenmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi. Valtioneuvosto katsoo, että yksinomaan verkkoalustoja valvovalle viranomaiselle ei ole tarvetta kansallisella tai EU:n tasolla, vaan sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön valvonta kuuluu komissiolle ja kansallisille viranomaisille.

Valtioneuvosto katsoo, että tietyiltä osin ehdotus vaatii selvennystä. Jatkovalmistelussa on tarkasteltava, mihin tarkoituksiin asetuksen perusteella saatuja tietoja voidaan käyttää ja voidaanko niitä käyttää esimerkiksi kilpailuoikeuden puolella kilpailunrajoitusten ja yrityskauppavalvonnan tapauksiin ja vastaavasti, voidaanko kilpailupuolelta saatuja tietoja käyttää asetuksen tarkoituksiin.

Valiokunnan lausunto LiVL 5/2021 vp

Komissiolle on ehdotettu melko suurta harkintavaltaa portinvartija-aseman osoittamisessa käytettyjen kynnyksarvojen täyttymisen arvioinnissa sovellettavien menetelmien määrittelemiseen ja yksittäisen alustan nimeämiseen portinvartijaksi. Lisäksi komissiolle on ehdotettu laajaa harkintavaltaa sanktioiden määräämisessä ja asetusehdotuksessa säädettyjen velvoitteiden päivittämisessä. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuutta ja asianmukaisuutta tulee arvioida huolellisesti jatkovalmistelun aikana.

Tavoite sääntelyn hajautumisen ehkäisemisestä luomalla yhtenäinen säädösympäristö suurten alustojen sääntelyyn on tärkeää niin suurille verkkoalustoille kuin niiden käyttäjille. Tavoite säädösympäristön selkeydestä ja yhtenäisyydestä tulee pyrkiä turvaamaan neuvotteluissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio jatkossakin seuraa digitaalisten markkinoiden kehitystä.

Suoraan sovellettavan asetuksen säännösten selkeyteen on lisäksi kiinnitettävä huomioita paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Lisäksi asetuksen yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa tulee varmistaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta kiinnittää huomiota ehdotuksen selkeyttämisen tarpeeseen jatkoneuvotteluissa. Asetuksen jatkovalmistelussa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että portinvartijoiksi määriteltyille alustayhtiöille asetettavien velvoitteiden nettovaikutukset kuluttajien asemaan ja markkinoiden toimivuuteen ovat positiivisia. Jatkovalmistelussa tulisi myös harkita, missä määrin ehdotetut velvoitteet ovat perusteltuja ja oikeasuhtaisia kaikkien portinvartijoiden kannalta ottaen huomioon erityisesti alustayhtiöiden ja markkinoiden kulloisetkin ominaispiirteet sekä kilpailun luonne.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan portinvartijan määritelmä ei ole aivan yksiselitteinen siinä mielessä, että komissio voisi ehdotuksen mukaan määritellä yrityksen portinvartijaksi, vaikka kaikki kynnyksarvot eivät täytyisikään. Valiokunta korostaa, että jatkoneuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan oikeusvarmuus sekä soveltamisen ennakoitavuus ja oikeasuhtaisuus.

Jatkotyössä tulee arvioida, miten portinvartijoiden velvoitteet tukevat yrityskäyttäjien tasapuolisuutta neuvotteluasemaa tilanteissa, joissa portinvartijayritys käyttää yrityskäyttäjien kautta kerrytettyä dataa tai sisältöä omassa liiketoiminnassaan.

Alustatalouden toimijoille kertyy huomattava määrä dataa. Asiantuntijakuulemisessa on pidetty tärkeänä, että kaikilla tämän datan syntyyn ja keräämiseen osallistuneilla toimijoilla on mahdollisuus saada pääsy tähän dataan. Tämän vuoksi valiokunta pitää portinvartijoille ehdotettuja velvoitteita datan jakamisen ja yhteentoimivuuden edistämiseksi eri verkkoalustojen kesken kannattavina. On tärkeää, että data on hyödynnettävissä syrjimättömin, kohtuullisin ja oikeudenmukaisin ehdoin siinä laajuudessa ja muodossa kuin se on portinvartija-asemassa toimivan itsensä hyödynnettävissä silloin, kun kyse ei ole henkilötiedoista.

Valiokunnan lausunto LiVL 5/2021 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 4.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker