

Talousvaliokunta

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 talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Hannele Timonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Iiro Ihanamäki, työ- ja elinkeinoministeriö
- tutkimusjohtaja Heli Koski, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- yksikön päällikkö, johtaja Rainer Lindberg, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Sanna-Maria Bertell, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry
- managing director Jari-Pekka Kaleva, Neogames Finland ry
- lakimies Emmi Meriranta, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- johtaja Riikka Tähtivuori, Medialiitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 15.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimivista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella alalla (KOM(2020) 842 lopullinen).

Digitaalisia markkinoita koskevan säädöksen tavoitteena on puuttua kielteisiin seurauksiin, joita aiheuttaa sisämarkkinoiden ”portinvartijoina” toimivien digitaalisten alustayritysten tietynlaisesta käyttäytymisestä. Portinvartijoina pidettäisiin alustayrityksiä, joilla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin, jotka tarjoavat yrityskäyttäjille tärkeän väylän asiakkaidensa tavoittamiseen ja joilla on tai todennäköisesti tulee olemaan vakiintunut ja kestävä asema markkinoilla. Asetuseh-

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2021 vp

dotuksella pyritään estämään portinvartijoita asettamasta epäoikeudenmukaisia ehtoja yrityksille ja kuluttajille ja varmistamaan tärkeiden digitaalisten palvelujen avoimuus. Asetuksen soveltamisalaan kuuluisi arviolta 10—15 alustayritystä.

Tavoitteena on lisäksi varmistaa sisämarkkinoiden toimivuus yhtenäisen sääntelyn avulla ja estää osaltaan sisämarkkinoiden toimintaa uhkaava erilaisista kansallisista sääntelyratkaisuksista seuraava sääntelyn hajautuminen.

Uudet säännöt eivät rajoita EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa eivätkä kansallisten kilpailusääntöjen soveltamista, vaan kyse on kilpailusääntöjen kanssa rinnakkaisesta sääntelystä. Säädöksellä puututaan portinvartijoiden sopimattomiin käytäntöihin, jotka eivät kuulu EU:n nykyisten kilpailusääntöjen piiriin tai joita ei aina voida tehokkaasti torjua näillä säännöillä esimerkiksi siitä syystä, että kilpailulainsäädäntöä sovelletaan jälkikäteen ja tapauskohtaisesti. Komission mukaan säädöksellä minimoidaan tällaisten sopimattomien käytäntöjen haitallisia markkinoiden rakenteisiin kohdistuvia vaikutuksia etukäteen ja rajoittamatta EU:n mahdollisuuksia puuttua asiaan jälkikäteen EU:n nykyisten kilpailusääntöjen avulla.

Komissio julkaisi yhdessä edellä mainitun digitaalisia markkinoita koskevan säädösehdotuksen kanssa myös digitaalisten palveluiden sisämarkkinoita koskevan ehdotuksen (KOM(2020) 825 lopullinen). Sen tavoitteena on luoda verkossa toimiville välittäjäpalveluille EU:n yhteiset säännöt, jotka edistävät turvallisesti, ennakoitavasti ja luotettavasti toimivaa verkkoympäristöä. Ehdotuksesta on laadittu erillinen valtioneuvoston kirjelmä.

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 oikeasuhteisia. EU-sääntelyn on oltava tarkoituksenmukaista ja laadukasta. Tarpeetonta hallinnollista taakkaa vältetään.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2021 vp

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 oikeasuhteisina 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 maksumuuteen liittyvä velvoite vaatii tarkempaa arviota.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainitun datan jakamisvelvoitteen lisäksi asetusehdotus sisältää muutakin henkilötietojen suojaan liittyvää sääntelyä. Asetuksen jatkovalmistelun 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 omaisuudensuojan puuttuvia toimivaltuuksia. Niiden käyttöedellytysten tulee olla tarkkarajaisia ja oikeasuhteisia, 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 perus-

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2021 vp

telujen 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.

Komissiolle on ehdotettu melko suurta harkintavaltaa portinvartija-aseman osoittamisessa käytettyjen kynnysarvojen 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

Ehdotuksen tausta ja tavoite

Ehdotuksen taustalla on digitaalisten markkinoiden voimakas kasvu ja keskittyminen. Nyt käsiteltävä digitaalisia markkinoita koskeva ehdotus, Digital Markets Act (DMA), on osa EU:n verkkoalustoja koskevaa säädöspakettia, jonka toinen osa on digitaalisia palveluja koskeva ehdotus, Digital Services Act (DSA). Säädösehdotuksia on arvioitava kokonaisuutena ja samalla yhteydessä muuhun, jo olemassa olevaan EU-sääntelyyn, kuten tekijänoikeuksiin, kuluttajansuojaan ja kilpailusääntöihin.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2021 vp

Nyt tarkasteltavan sääntelyn keskeinen ajatus on markkinoille pääsyn edistäminen ja innovaatioiden lisääminen. Tämä tapahtuisi erityisesti ns. portinvartijayrityksiin kohdistuvalla sääntelyllä. Digitaalisille markkinoille on tyypillistä markkinoiden ja markkinavoiman keskittyminen muutamille yrityksille, mikä johtaa palvelujen käyttäjien neuvotteluvoiman vähenemiseen ja uusien toimijoiden markkinoille pääsyn vaikeutumiseen. Ehdotuksella pyritään parantamaan eri toimijoiden neuvotteluaseman tasapuolisuutta.

Olemassa olevia keinoja markkinavoimaan puuttumiseksi kilpailulainsäädännön kautta — eli yrityskauppavalvonnalla tai jälkikäteisesti määräävän aseman väärinkäytön sääntelyllä — ei ole pidetty riittävän tehokkaina tai nopeina. Talousvaliokunta yhtyy ehdotuksen perusajatuksen siitä, että digitaalisten markkinoiden ominaispiirteiden ja voimakkaan keskittymisen vuoksi EU-sääntelyn keinovalikoiman täydentäminen ja erityisten velvoitteiden kohdistaminen portinvartijayrityksiin on perusteltua.

Ehdotuksen keskeinen etu voi olla myös ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden parantuminen: esimerkiksi suomalainen yritys voisi jo tuotekehitysvaiheessa saada selvyyttä siitä, millä ehdoilla tuotteen markkinoille pääsy toteutuisi. Siinä missä kilpailuoikeudellinen määräävän aseman väärinkäytön arviointi on jälkikäteistä ja toteutuu rikkomuksen jo tapahduttua, nyt ehdotetussa olisi kyse ennakollisesta sääntelystä.

Portinvartijayritysten keskeisten velvoitteiden arviointia

Ehdotus rakentuu portinvartijayrityksiin sovellettavien erityisten, joko sellaisinaan tai tapauskohtaisesti noudatettavien velvoitteiden sääntelylle. Talousvaliokunta pitää esitettyjä velvoitteita keskeisiltä osin perusteltuina mutta katsoo, että niiden toimivuuden, tasapuolisuuden ja oikeasuhtaisuuden yksityiskohtaisempi arviointi asetusta koskevissa jatkoneuvotteluissa on edelleen tarpeen. Tähän vaikuttaa myös komissiolle annettavan delegoidun säädösvallan laajuus ja osaan velvoitteista liittyvä tapauskohtainen arviointi.

Yksi ehdotuksen keskeisimmistä uudistuksista on datan avaamista ja jakamista koskevat velvoitteet. Tavoitteena on helpottaa uusien toimijoiden markkinoille tuloa digitaalisessa toimintaympäristössä, jossa data on keskeinen tuotannontekijä, välituote ja hyödyke. Sääntelyn keskeisenä elementtinä on maksuttoman datan jakamisen velvoite. Talousvaliokunta pitää datan avaamisen ja jakamisen sääntelyn lähtökohtia kannatettavina. Valiokunta korostaa kuitenkin, että jatkovalmistelussa on edelleen tärkeää arvioida ehdotettujen velvoitteiden vaikutuksia, soveltamisen edellytyksiä ja kriteeristöä, jotta sääntelyn soveltaminen olisi ennakoitavaa sekä portinvartija- että käyttäjäyritysten kannalta. Lisäksi on varmistuttava sääntelyn yhteensopivuudesta ja toimivuudesta henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kanssa.

Talousvaliokunta pitää periaatteellisesti tärkeänä myös ehdotettua velvoitetta pidättäytyä yhdistämästä henkilötietoja ilman loppukäyttäjän suostumusta. Tällä hetkellä sekä yritys- että henkilökäyttäjille on usein epäselvää, miten portinvartijakonsernit yhdistelevät henkilötietoja eri palveluiden välillä. Ehdotettu velvoite parantaisi loppukäyttäjien tietosuojaa ja vähentäisi yrityskäyttäjien tietosuojariskejä. Toisaalta ei ole selvää, että sääntely turvaisi tosiasiallista valinnanvapautta. Tulisi varmistua siitä, että myös henkilö, joka kieltäytyy tietojen luovuttamisesta, voi hyödyntää palvelua eikä suostumus muodostu palvelun tehokkaan käytön tosiasialliseksi edelly-

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2021 vp

tykseksi. Sääntelyn on arvioitu myös voivan edelleen voimistaa suuntausta, jossa portinvartijayritykset painostavat yrityskäyttäjiä taivuttelemaan loppukäyttäjät suostumuksen antamiseen.

Ongelmakohdat ja jatkotyö

Talousvaliokunta pitää portinvartijayrityksille esitettyjä velvoitteita keskeisiltä osin oikeansuuntaisina. Sääntelyn luominen nopeasti muuttuvaan kansainväliseen digitaaliseen toiminta- ja kilpailuympäristöön on kuitenkin haastavaa. Sääntelyä sovellettaisiin myös EU:n ulkopuolisiin toimijoihin, joilla on loppukäyttäjiä EU-alueella. EU voi toisaalta käyttää sääntelyvoimaansa ja osaamistaan ja toimia tiennäyttäjänä kansainvälisten standardien ja sääntely-ympäristön muotoilemisessa, mikä osaltaan on toteutunut aiemmin esimerkiksi tietosuojaa koskevassa sääntelyssä. Toisaalta riskinä voivat olla asian kauppapoliittiset vaikutukset, sääntelyn monimutkaistuminen ja yrityksille aiheutuva hallinnollinen taakka.

Digitaalisen talouden sääntely edellyttää useiden sääntelyalueiden ajantasaista ja yhteensopivaa lainsäädäntöä. Nyt ehdotettu sääntely on tärkeä osa tätä kokonaisuutta mutta ei sellaisenaan takaa toimivia digitaalisia markkinoita tai yritysten tasapainoisen neuvotteluaseman toteutumista. Ehdotetussa muodossaan sääntely ei myöskään sellaisenaan takaa esimerkiksi taiteen vapauden toteutumista: portinvartijayrityksillä on tosiasiaa keskeinen asema siinä, millaisia taiteellisia digitaalisia sisältöjä, kuten elokuvia, pelejä ja musiikkia, suomalaisten on mahdollista julkaista tai saavuttaa.

Jatkoneuvotteluissa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös komissiolle siirrettävän toimivallan laajuuteen ja asianmukaisuuteen. Komissiolla olisi ehdotuksen mukaan varsin laaja toimivalta määrittellä portinvartijayrityksiksi myös muita kuin asetuksessa määritellyt korkeat kynnyksarvot täyttäviä yrityksiä.

Ehdotus toisi merkittävän lisän EU:n keinovalikoimaan mutta ei korvaisi voimassa olevaa sääntelyä ja sen kehittämistä. Keskeistä onkin varmistaa sääntelyn yhteensopivuus muun voimassa olevan EU-lainsäädännön kanssa ja nyt ehdotetun lisäksi myös muiden sääntelyalueiden, kuten yrityskauppavalvonnan kehittämisen kanssa vastaamaan digitaalisen talouden haasteisiin. Nyt ehdotettu sääntely ei esimerkiksi mahdollista puuttumista globaalien teknologiajättien yritysostoihin, joilla voidaan estää pienten eurooppalaisten kilpailijoiden nousua portinvartijoiden haastajiksi. Nämä ostot eivät myöskään usein tule kilpailuoikeudellisen yrityskauppavalvonnan eli ns. sulautuma-asetuksen piiriin siihen liittyvien liikevaihtorajojen vuoksi. Digitaalisen toimintaympäristön sääntelyssä keskeistä on eri sääntelyalueiden yhteensopivuus ja tasapainoinen kehittäminen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 11/2021 vp

Helsingissä 28.4.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Aki Lindén sd
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen