

U 6/2021 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 15 päivänä joulukuuta 2020 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimivista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla sekä siitä laadittu muistio.

Helsingissä 4.2.2021

Työministeri Tuula Haatainen

Johtava asiantuntija Hannele Timonen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2020/1786

29.1.2021

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TOIMIVISTA JA OIKEUDENMUKAISISTA MARKKINOISTA DIGITAALIALALLA

1 Tausta

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 politiikkatavoitteisiin, 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 kilpailusääntöjen 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 asiantuntijoista koostuvan EU:n verkkopohjaisen alustatalouden seurantakeskuksen havaintoihin.

2 Ehdotuksen tavoite

Digitaalisia markkinoita koskevan säädöksen tavoitteena on puuttua kielteisiin seurauksiin, joita aiheutuu 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. Asetusehdotuksella 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.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Asetusehdotuksen kohde ja soveltamisala (1–2 artiklat)

Asetuksella säädetään yhdenmukaisista unionin digitaalialan säännöistä, joilla varmistetaan oikeudenmukaiset markkinat digitaalsektorilla puuttumalla portinvartijan asemassa olevien ydinalustapalveluita (*core platform service*) tarjoavien toimijoiden epäreiluihin käytänteisiin.

Soveltamisalaan 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 loppukäyttäjiä 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.

3.2 Portinvartijana toimivan verkkoalustan määritelmä ja portinvartija-aseman määrittäminen (3–4 artiklat)

Ydinalustapalveluiden tarjoajat katsotaan portinvartijoiksi, jos niillä on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin, ne tarjoavat yrityskäyttäjille tärkeän väylän asiakkaidensa tavoittamiseen ja niillä on tai todennäköisesti tulee olemaan vakiintunut ja kestävä asema.

Yrityksen oletetaan täyttävän portinvartija-aseman edellytykset, jos seuraavat edellytykset täyttyvät: 1) vähintään 6,5 miljardin euron liikevaihto kolmen viimeisen tilikauden aikana tai alustan emoyrityksen yli 65 miljardin euron arvo viimeisenä tarkasteltavana tilikautena, ja se tarjoaa ydinalustapalveluita vähintään kolmessa jäsenvaltiossa, 2) yli 45 miljoonaa ydinalustapalvelun loppukäyttäjää kuukaudessa EU:n alueella ja yli 10 000 EU:n alueelle sijoittautunutta yrityskäyttäjää per tilikausi viimeisen kolmen tilikauden aikana ja 3) edellä mainitut rajat ovat ylittyneet kolmena edeltävänä tilikautena. Vaikka kaikki kynnysarvot eivät täytyisikään, komissio voisi markkinatutkimuksen perusteella määritellä yrityksen portinvartijaksi. Ehdotetut kynnysarvot eroavat niistä kynnysarvoista, joita komissio ehdottaa digitaalisia palveluita koskevassa säädösehdotuksessa erittäin suurten verkkoalustojen velvollisuuksiin liittyen.

Yritysten on tarkistettava itse, täyttävätkö ne portinvartijoiden määrälliset kynnysarvot. Niiden on toimitettava komissiolle asiaa koskevat tiedot kolmen kuukauden kuluessa kynnysarvojen täyttyttyä. Tämän jälkeen komissio määrittää portinvartijoiksi sellaiset yritykset, jotka täyttävät portinvartija-asemalle säädetty kriteerit yritysten toimittamien tietojen tai markkinatutkimuksen

perusteella. Määrällisten kynnysarvojen perusteella portinvartija-aseman edellytykset täyttäväksi oletettava alustayritys voisi pyrkiä osoittamaan perustelluilla väitteillä, ettei sitä tule nimetä portinvartijaksi määrällisten kynnysarvojen täytymisestä huolimatta. Kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun yritys on määritetty portinvartijaksi, sen on noudatettava säädöksessä vahvistettuja kieltoja ja velvoitteita. Niihin yrityksiin, jotka täyttävät portinvartijan edellytykset vakiintunutta ja pysyvää asemaa lukuun ottamatta, mutta joiden oletetaan saavan tällaisen aseman lähitulevaisuudessa, sovelletaan vain niitä velvoitteita, jotka ovat välttämättömiä ja asianmukaisia sen varmistamiseksi, että yritys ei saa vakiintunutta ja pysyvää asemaa epäoikeudenmukaisin keinoin.

Komissio voi uudelleenarvioida pyynnöstä tai omasta aloitteestaan, täyttääkö yritys portinvartijan tunnusmerkit (4 artikla). Lisäksi komissio uudelleenarvioi säännöllisesti, vähintään kahden vuoden välein, täyttääkö portinvartijaksi nimetty yritys edelleen portinvartijan määritelmän ehdot tai olisiko portinvartijoiksi nimettävä uusia yrityksiä. Komissio julkaisee ja päivittää listan portinvartijoista ja ydinalustapalveluista.

3.3 Velvoitteet portinvartijoille ja kielletyt kaupalliset käytänteet (5–13 artiklat)

Asetuksella säädettäisiin velvoitteita, joita portinvartijoiden on noudatettava päivittäisessä toiminnassaan oikeudenmukaisten ja avointen digitaalisten markkinoiden varmistamiseksi. Velvoitteet olisivat sellaisenaan noudatettavia sekä tapauskohtaisesti räätälöitäviä velvoitteita.

Sellaisenaan noudatettavien velvoitteiden (5 artikla) mukaan portinvartijoiden:

- tulee pidättäytyä yhdistämästä ydinalustapalvelusta kertyvää henkilötietoa portinvartijan itsensä tarjoamasta muusta palvelusta tai kolmannen osapuolen palvelusta kertyvän henkilötiedon kanssa sekä kirjaamasta loppukäyttäjiä sisään muihin portinvartijan palveluihin henkilötietojen yhdistämiseksi, ellei loppukäyttäjä ole antanut tähän suostumusta (5 a);
- on annettava yrityskäyttäjien tarjota samoja hyödykkeitä loppukäyttäjille kolmannen osapuolen välityspalvelun kautta eri ehdoilla tai hinnoilla kuin portinvartijan välityspalvelussa (5 b);
- on annettava yrityskäyttäjilleen mahdollisuus tehdä tarjouksia loppukäyttäjille portinvartijan ydinalustapalvelun kautta ja tehdä sopimuksia näiden loppukäyttäjien kanssa portinvartijan ydinalustapalvelun ulkopuolella, sekä sallittava loppukäyttäjien pääsy ydinalustapalvelun kautta yrityskäyttäjän tarjoaman sovelluksen avulla yrityskäyttäjän tarjoamaan sisältöön myös silloin, kun sisältö on ostettu yrityskäyttäjältä portinvartijan ydinalustapalvelun ulkopuolella (5 c);
- ei olisi mahdollista estää tai hankaloittaa yrityskäyttäjiä tekemästä portinvartijoiden menettelytavoista valituksia viranomaisille (5 d);
- tulee pidättäytyä vaatimasta yrityskäyttäjää käyttämään tai tarjoamaan portinvartijan tunnistautumiseen tarkoitettua palvelua yrityskäyttäjän omassa palvelussa, jota yrityskäyttäjä tarjoaa portinvartijan ydinalustapalvelun kautta (5 e);
- tulee pidättäytyä vaatimasta yrityskäyttäjää tai loppukäyttäjää kirjautumaan tai rekisteröitymään johonkin muuhun portinvartijan tarjoamaan ydinalustapalveluun portinvartijan jonkin toisen ydinalustapalvelun käytön edellytyksenä (5 f);

- tulee pyynnöstä antaa portinvartijalta mainos- tai julkaisupalveluita ostaville tietoa koskien näiden palveluiden hintoja sekä julkaisijalle maksettavia korvauksia (5 g);

Tapauskohtaisesti räätälöitävien velvoitteiden (6 artikla) mukaan portinvartijoiden tulee:

- pidättäytyä käyttämästä yrityskäyttäjiltään tai yrityskäyttäjien loppukäyttäjiltä saatuja ei-julkisia tietoja kilpaillakseen yrityskäyttäjien kanssa (6 a);
- olla estämättä käyttäjiä poistamasta valmiiksi asennettuja ohjelmistoja ja sovelluksia kuitenkin ottaen huomioon, ettei velvoite vaaranna laitteen tai käyttöjärjestelmän toimintaa (6 b);
- sallia käyttöjärjestelmäänsä kolmannen osapuolen sovellusten asentaminen, sovelluskauppojen käyttö tai pääsy kolmannen osapuolen sovelluksiin muuta kuin ydinalustapalvelua käyttäen (6 c);
- pidättäytyä suosimasta omien palveluiden ja tuotteiden tarjoamista verrattuna yritysasiakkaiden palveluihin ja tuotteisiin nostamalla omaa tarjontaa näkyvämmiin esille palvelussa (6 d);
- pidättäytyä asettamasta loppukäyttäjille teknisiä esteitä muiden toimijoiden sovellusten ja palveluiden käyttämiselle portinvartijan käyttöjärjestelmässä (6 e);
- mahdollistaa yrityskäyttäjien ja liitännäispalveluiden tarjoajien toiminta samoilla ominaisuuksilla portinvartijan itsensä tarjoamien liitännäispalveluiden kanssa (6 f);
- antaa alustallaan mainostaville yrityksille niiden pyynnöstä ja ilmaiseksi pääsy suorituskyvyn mittausvälineisiinsä sekä tiedot, jotka mainostajat ja kustantajat tarvitsevat tehdäkseen oman riippumattoman tarkastuksen portinvartijan hallinnoimista mainoksista (6 g);
- tulee mahdollistaa yrityskäyttäjien ja loppukäyttäjien käytöstä kertyneen datan tehokas siirrettävyys sekä tarjota välineitä datan siirtämiseen (6 h);
- antaa yrityskäyttäjälle tai sen valtuuttamalle kolmannelle osapuolelle maksuton, tehokas, korkeatasoinen ja jatkuva sekä reaaliaikainen pääsy yhdistettyyn tai yhdistelemättömään dataan, joka on syntynyt yrityskäyttäjän ja loppukäyttäjän toiminnasta portinvartijan ydinalustapalveluissa tai toimitettu sitä varten, sekä henkilötietojen osalta annettava yrityskäyttäjille pääsy tietoon vain tilanteissa, joissa tieto liittyy suoraan loppukäyttäjän portinvartijan ydinalustapalvelun kautta kyseisen yrityskäyttäjän tarjoamien hyödykkeiden käyttöön ja loppukäyttäjä on antanut tähän suostumuksensa (6 i);
- tarjota hakukonepalveluita tarjoaville kolmansille osapuolille niiden pyynnöstä oikeudenmukainen, tarkoituksenmukainen ja syrjimätön pääsy järjestystä, hakuja ja katselukertoja koskevaan dataan, joka on syntynyt hakukoneen loppukäyttäjän toiminnan seurauksena ja joka on anonymisoitu henkilötiedoksi katsottavilta osin (6 j);
- soveltaa reiluja ja syrjimättömiä ehtoja kun yrityskäyttäjät käyttävät portinvartija-asemaan kuuluvaksi määriteltyä sovelluskauppaa (6 k)

Komissio asettaisi nämä tapauskohtaisesti tarkasteltavat velvoitteet portinvartijayritykselle.

Lisäksi portinvartijoilla on tiedonanto- ja valvontavelvoitteita. Portinvartijoiden tulisi (12 artikla) ilmoittaa komissiolle kaikista digitaalisilla markkinoilla tapahtuvista yrityskaupoistaan kolmen kuukauden sisällä kaupasta sekä täyttääkö uusi alustapalvelu portinvartijan määritelmässä mainitun kynnysarvon yli 45 miljoonaa asiakasta kuukaudessa ja yli 10 000 yrityskäyttäjää per tilikausi viimeisen kolmen tilikauden aikana.

Portinvartijoiden tulee (13 artikla) toimittaa kuuden kuukauden kuluessa portinvartijoiksi nimeämisen jälkeen komissiolle riippumattoman tarkastajan kertomus kaikista tekniikoista, jota ne käyttävät loppukäyttäjien profilointiin. Kertomus tulee päivittää vuosittain. Velvoitteen tavoitteena on lisätä profilointiin käytettävien menettelyjen läpinäkyvyyttä, jotta portinvartijayrityksiä voidaan estää tekemästä syvällistä analyysiä kuluttajista ilman, että markkinoille pyrkivien yritysten tai start-uppien ei ole mahdollista saada tietoa käyttöönsä samassa laajuudessa tai tarkkuudessa.

3.4 Markkinatutkimusten tarkoitus ja toteutus (14–17 artiklat)

Komissiolle on toimivalta toteuttaa markkinatutkimuksia asetuksen valvomiseksi sekä asetuksen ajantasaisuuden varmistamiseksi.

Asetus antaa komissiolle toimivallan toteuttaa markkinatutkimuksia kolmella eri perusteella. Ensimmäisenä perusteena on tutkimuksen toteuttaminen sellaisten portinvartijoiden tunnistamiseksi, jotka eivät täytä määrällisiä kynnysarvoja tai jotka täyttävät nämä kynnysarvot, mutta ovat esittäneet perusteltua näyttöä kynnysarvoihin perustuvaa olettamusta vastaan. Toisena perusteena markkinatutkimuksen toteuttamiselle on sen selvittäminen, onko portinvartija toistuvasti rikkonut asetuksen velvoitteita. Kolmantena perusteena on sen selvittäminen, olisiko muita digitaalialan palveluja lisättävä asetuksen soveltamisalaan kuuluvien ydinalustapalvelujen luetteloon tai ilmaantuuko uusia käytäntöjä, joilla saattaa olla samat haitalliset vaikutukset kuin jo katetuilla käytännöillä.

Komissiolle olisi toimivalta määrätä rakenteellisia korjaustoimenpiteitä tilanteissa, joissa komissio on markkinaselvitysten perusteella havainnut portinvartijan toistuvasti rikkovan asetuksessa säädettyjä velvoitteita ja vahvistanut siten asemaansa markkinoilla (16 artikla). Rakenteelliset korjaustoimenpiteet olisivat kuitenkin mahdollisia vain tilanteissa, joissa muut puuttumiskeinot eivät olisi riittäviä tai ne olisivat rakenteellisia korjaustoimenpiteitä raskaampia.

3.5 Säädöksen täytäntöönpanon valvonta (19, 24, 32, 33 artiklat)

Säädöksen täytäntöönpanon valvonta jää komission vastuulle. Komissio katsoo vastuun kuuluvan sille, koska portinvartijat ovat luonteeltaan rajat ylittäviä ja koska säädöksellä täydennetään horisontaalista EU-säätelyä, kuten digitaalisia palveluja koskevaa säädöstä ja muita sisämarkkinasääntöjä ja erityisesti kilpailulainsäädäntöä. Komissio on asetuksen täytäntöönpanija, mutta kansallisilla viranomaisilla on rooli osana digitaalisten markkinoiden neuvoa-antavaa komiteaa komission tehdessä asetuksen mukaisia päätöksiä. Lisäksi vähintään kolme jäsenmaata voi yhdessä pyytää komissiota aloittamaan markkinatutkimuksen mahdollisesta portinvartija-asetmasta, jos on perusteltuja syitä epäillä jonkin ydinalustapalveluja tarjoavan yrityksen täyttävän portinvartijan kriteerit. Komission tulee selvittää markkinatutkimuksen aloittamisen tarpeellisuus neljän kuukauden kuluessa jäsenvaltioiden pyynnön esittämisestä.

Komission tiedonsaantikeinoihin kuuluvat ilmoittamisvelvollisuuksien lisäksi mm. tietopyynnöt, kuulemiset ja tarkastukset. Komissiolle annetaan laaja toimivalta tehdä tietopyyntöjä yrityksille ja yritysten yhteenliittymille. Tietopyyntö voitaisiin kohdistaa myös jäsenvaltioihin ja jäsenvaltioiden viranomaisiin.

3.6 Seuraamukset kieltojen ja velvoitteiden noudattamatta jättämisestä (16, 22–23, 26–27 artiklat)

Asetuksessa ehdotetut puuttumis- ja sanktiointikeinot ovat vastaavantyyppisiä kuin kilpailuolueudessa käytössä olevat. Komission merkittäviin puuttumiskeinoihin kuuluvat mm. väliaikaismääräykset, sitoumukset, kieltopäätökset, sakot, uhkasakot ja rakenteelliset korjaustoimenpiteet. Komissio voisi määrätä myös muillekin elinkeinonharjoittajille tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymille kuin portinvartijoille menettelysääntöjen rikkomisesta sakon, joka on enintään 1 prosentti edellisen tilikauden liikevaihdosta. Ehdotuksen mukaan yhteenliittymälle määrättyä sakkoa olisi mahdollista vaatia tietyillä edellytyksillä myös yhteenliittymän jäsenyrityksiltä, jos yhteenliittymä ei ole maksanut sakkoa.

Jos portinvartija ei noudata asetuksessa erikseen mainittuja asetuksen säännöksiä, komissio voi määrätä sakon, joka on enintään 10 prosenttia portinvartijan edellisen tilikauden liikevaihdosta. Komissio voisi myös määrätä eräissä tilanteissa juoksevan uhkasakon, joka on enintään 5 prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä liikevaihdosta. Uhkasakko voitaisiin määrätä myös muulle yritykselle kuin portinvartijalle. Jos asetuksessa säädettyjen sellaisenaan noudatettavien tai tapauskohtaisesti räätälöitävien velvoitteiden rikkominen on toistuvaa, komissio voi määrätä menettelyä koskevia tai rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Rakenteellisia korjaustoimenpiteitä voitaisiin määrätä vain, jos käytettävissä ei ole yhtä tehokkaita menettelyä koskevia korjaustoimenpiteitä tai jos yhtä tehokas menettelyä koskeva korjaustoimenpide olisi yritykselle rakenteellista korjaustoimenpidettä raskaampi. Rakenteellinen korjaustoimenpide voi olla esimerkiksi yrityksen velvoittaminen tietyn osan myymiseen. Nämä voisivat liittyä esimerkiksi yksikköjen, omaisuuserien, teollis- ja tekijänoikeuksien tai tuotemerkkien myymiseen.

3.7 Portinvartija-asemaan nimettävän oikeussuojakeinot (30 artikla)

Asetuksessa säädettäisiin asianosaisten kuulemisesta ennen päätöksentekoa sekä oikeudesta saada tietoa niitä koskevista asiakirjoista. Lisäksi säädettäisiin (35 artikla) mahdollisuudesta muutoksenhakuun Euroopan unionin tuomioistuimeen komission asetuksen nojalla tekemiin päätöksiin sakoista ja uhkasakoista. Alustoilla on muutoksenhakumahdollisuus myös komission päätökseen, jonka nojalla alustan katsotaan täyttävän portinvartijan kriteerit.

3.8 Yleiset säännökset (34–39 artiklat)

Komissiolla olisi toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joilla täsmennetään muun muassa portinvartija-aseman määrittämisen yhteydessä toimitettavien ilmoitusten ja tietojen muotoa, sisältöä sekä muita yksityiskohtia. Komissio voi antaa täydentävää sääntelyä myös liittyen datan siirrettävyyttä koskevan velvoitteen noudattamisen tekniseen toteuttamiseen sekä käytännön järjestelyistä markkinatutkimuksissa ja asianomaisen oikeuteen tulla kuulluksi.

Komissiolla olisi toimivalta antaa delegoituja säädöksiä kynnysarvojen täyttymisen arvioinnissa sovellettavista menetelmistä ja lisätä asetuksen soveltamisalaan markkinatutkimuksen perusteella havaittuja haitallisia käytänteitä, jotka eivät vielä kuulu asetuksen soveltamisalaan.

Asetuksen uudelleentarkastelu tehtäisiin ensimmäisen kerran tiettyyn päivämäärään mennessä, joka sovitaan asetuksen neuvottelujen kuluessa. Tämän jälkeen uudelleentarkastelu tehtäisiin joka kolmas vuosi.

Asetuksen soveltaminen alkaisi kuusi kuukautta sen voimaantulon jälkeen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 114 artikla. Artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja varmistaa lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa.

Komissio katsoo, ettei asetuksessa ehdotettuihin toimiin ole mahdollista puuttua jäsenvaltioiden toimiessa yksin, sillä digitaaliset palvelut ja siten myös niihin liittyvät ongelmat ovat pohjimmiltaan rajat ylittäviä. Myös digitaalialan yritykset toimivat yleensä useammassa EU-jäsenvaltiossa. Uusilla säännöillä rajoitetaan digitaalisten palvelujen sääntelyn hajanaisuutta erityisesti portinvartija-alustojen osalta ja vähennetään sääntöjen noudattamisesta sisämarkkinoilla toimiville yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Komission mukaan EU-tason sääntely tuo oikeudellista selkeyttä ja lisäksi EU:n laajuisilla keinoilla voidaan ratkaista havaittuja ongelma markkinoiden toiminnassa ja puuttua niihin oikea-aikaisesti ja tehokkaasti.

Digitaalisia markkinoita koskevalla säädöksellä pyritään turvaamaan digitaalisten markkinoiden toimivuutta EU:ssa. Uudet säännöt eivät rajoita EU:n kilpailusääntöjen (SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklan) tai kansallisten kilpailusääntöjen soveltamista.

Joillain aloilla, kuten energia-alalla, telealalla ja rahoituspalvelualalla, on jo olemassa kilpailusääntöihin nähden rinnakkaista alakohtaista sääntelyä. Digitaalisia markkinoita koskevalla säädöksellä puututaan portinvartijoiden sopimattomiin käytäntöihin, jotka eivät kuulu EU:n nykyisten kilpailusääntöjen piiriin, tai joita ei aina voida tehokkaasti torjua esimerkiksi siitä syystä, että kilpailulainsäädäntöä sovelletaan jälkikäteen ja tapauskohtaisesti. Kilpailusääntöjen nojalla tapahtuva puuttuminen ei myöskään välttämättä ole riittävän nopeaa digitaalisille markkinoille ominaisen nopean muutosvauhdin ja kilpailunrajoitusten selvittämiseen tarvittavan ajan pituuden vuoksi. Digitaalisia markkinoita koskevalla säädöksellä minimoidaan näin ollen tällaisten sopimattomien käytäntöjen haitallisia rakenteellisia vaikutuksia etukäteen ilman että rajoitetaan EU:n mahdollisuuksia puuttua asiaan jälkikäteen EU:n nykyisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanon valvonnan avulla.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen oikeusperustaa on pidettävä asianmukaisena. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komission vaikutusarvion (SWD(2020) 363 final) mukaan uuden lainsäädännön avulla voidaan luoda enemmän innovointimahdollisuuksia pienemmille yrityksille ja parantaa palveluiden laatua. Tehostamalla sisämarkkinoita alustatalouden rajat ylittävässä kaupassa, voidaan yltää 92,8 miljardin euron hyötyyn vuoteen 2025 mennessä. Luku perustuu komission tutkimukseen, jonka mukaan rajat ylittävän sähköisen kaupankäynnin arvo, 143 miljardia euroa vuonna 2019, kasvaisi 65 % vuoteen 2025 mennessä.

Lisäksi komissio katsoo, että uusi lainsäädäntö toisi täytäntöönpanon valvontaan tehokkuutta. Ehdotetut toimet vähentäisivät kilpailun epäsuhtaisuutta portinvartijoiden ja muiden alustojen välillä ja siten kuluttajan ylijäämä voisi olla arviolta 13 miljardia euroa eli noin 6 % enemmän nykyiseen verrattuna.

Komission mukaan lisääntyneet investoinnit tutkimus- ja kehitystyöhön ICT-sektorilla EU:ssa kasvattaisivat EU27 BKT:a 0,09-0,17% (vuoden 2014 luvuin), eli vaikutus EU:n talouden kasvuun olisi noin 12-23 miljardia euroa.

Sääntöjen noudattamisesta koituvien kustannusten portinvartijayrityksille komissio arvioi olevan yhteensä 10-15 yritykselle 21,15-28,2 miljoonaa euroa vuodessa ja noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa yhtä portinvartijayritystä kohden. Komissio katsoo, että ehdotuksen hallinnolliset kustannukset portinvartijayrityksille olisivat kohtuullisia ja eivätkä aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia nykyisen EU-lainsäädännön (kuten EY:n sulautuma-asetus; asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (CPC-asetus)) soveltamisen lisäksi. Komissio pitää sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia perusteltuina, sillä mainitut kustannukset koituisivat portinvartijoille joka tapauksessa niiden kohdatessa jäsenvaltioissa voimassa olevia tai voimaan pantavia erilaisia säädöksiä. Hallinnollisia kustannuksia voisi aiheuttaa työntekijät, jotka yritys on palkannut tarkastamaan yrityksen toiminnan uusien sääntöjen mukaiseksi ja työntekijöistä, jotka huolehtivat yhteydenpidosta komissioon ja tietopyyntöihin vastaamisesta.

Myös muihin kuin portinvartijoina toimiviin yrityksiin saattaa kohdistua tiettyjä hallinnollisia kustannuksia kun niiltä pyydetään vastaamaan säädöksen mukaisiin tietopyyntöön. Kuitenkin nämä kustannukset eivät olisi merkittävä lisä kustannuksiin, jotka koituvat yrityksille EU:n kilpailulainsäädännön tai erityisten kansallisten säädösten sisältämien tietopyyntöjen takia.

Komissio on arvioinut vuosittaisten kustannusten komissiolle olevan 16,7 miljoonaa euroa, josta 10,3 miljoonaa liittyvät valvonnasta ja ohjeistuksesta koituviin henkilöstökustannuksiin ja 6,4 miljoonaa euroa asiantuntijoiden koulutukseen, IT-järjestelmien kehittämiseen sekä kokousten järjestämiseen. Vuosittaiset kustannukset kansallisille viranomaisille 27 jäsenvaltiossa yhteensä olisivat arviolta 6 miljoonaa euroa ja noin 0,2 miljoonaa euroa vuodessa yhtä jäsenvaltiota kohden. Kustannukset liittyvät komission tietopyyntöihin vastaamisiin ja neuvoa-antavaan komiteaan osallistumiseen.

5.2 Vaikutukset Suomen kannalta

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 uudelleenlaiselle liiketoiminnalle.

Suomessa ei ole kansallista sääntelyä suurten verkkoalustojen toiminnasta markkinoilla. Kilpailulaki 948/2011 on elinkeinonharjoittajiin sovellettava yleislaki ja se sisältää muun muassa määräävän 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

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.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komissio antoi asetusehdotuksen 15.12.2020. Asetusehdotuksesta järjestettiin kuulemistilaisuus 11.1.2021 sidosryhmille ja viranomaisille.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty 21.1.2021 kilpailukykyjaoston (EU 8), kilpailu-, hankinta- ja valtiontukijaostojaoston (EU 12) ja viestintäjaoston (EU 19) yhteisessä kokouksessa sekä oikeus- ja sisäjaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 19.– 22.1.2021.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty myös 29.1.2021 EU-ministerivaliokunnassa.

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston kilpailukyky ja kasvu -työryhmässä 16.12.2020. EU-puheenjohtajamaa Portugalin tarkoituksena on esitellä ehdotuksen käsittelystä edistymisraportti toukokuun kilpailukykyneuvostossa.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa sisämarkkinat ja kuluttajansuoja -valiokunta (IMCO). Mietinnön esittelijä on Andreas Schwab (DE, EPP).

7 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission vaikutusarvion (SWD(2020) 363 final, s. 108) mukaan ehdotus on linjassa EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ECHR), sekä yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) kanssa. Puuttumisessa portinvartijoiden epäoikeudenmukaisiin käytänteisiin, on otettu huomioon oikeudenmukaisiin menettelyihin ja hyvään hallintotapaan liittyvät perusoikeudet ECHR:ssä kirjatun mukaisesti.

Asetusehdotuksen tavoitteena olevan oikeudenmukaisen ja luotettavan oikeudellisen ympäristön luomisen lisäksi ehdotuksella pyritään edistämään riittävän tasapainon turvaamista elinkeinonvapaudessa ydinalustapalveluiden tarjoajien ja niiden yrityskäyttäjien välillä EU:n perusoikeusasiakirjan 16 artiklan mukaisesti.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 § (yksityiselämän suoja), 15 § (omaisuuden suoja) 18 § (oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 21 § (oikeusturva).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Asetusehdotuksen perusteella komissiolla olisi toimivalta määrätä portinvartija-alustoille rangaistusluonteisiksi hallinnollisiksi sanktioiksi luokiteltavia seuraamuksia, kuten esimerkiksi sakkoja. Vaikka rangaistusluonteiset hallinnolliset sanktiot eivät ole suoraan rinnastettavissa rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevassa perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuihin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, tulee niitä koskevan sääntelyn perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6). Jatkokäsittelyssä huomiota tullee kiinnittämään siihen, että sakkoja ja muita ehdotettuja hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Yksityiselämän suoja

Asetusehdotuksen sääntely antaa komissiolle toimivallan pyytää yrityksiä ja yritysten yhteensittymäliittymiä toimittamaan kaikki sellaiset tiedot, joiden komissio katsoo olevan tarpeen esimerkiksi asetuksen valvomisen, soveltamisen ja täytäntöönpanon kannalta. Koska komission tietopyynnöt voisivat kohdistua yrityksillä mahdollisesti hallussa olevaan yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia tietoja, tulee komission toimivaltaa koskevaa sääntelyä arvioida myös perustuslain 10 §:n kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tietojenvaihtoon liittyvä sääntely, jossa ei rajata tai määritellä mahdollisten luovutuksensaajien tai tarkoitusten piiriä, on liian väljä ja sitä tulee täsmentää, jotta se voitaisiin säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 46/2016 vp, PeVL 49/2016 vp). Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, että komission tietopyyntöjä koskeva sääntely on yhteensopiva perustuslain edellytysten kanssa.

Asetusehdotus sisältää myös EU:n yleistä tietosuojasääntelyä täydentävää ja henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä esimerkiksi joidenkin artikloissa 5 ja 6 säädettyjen velvoitteiden osalta. Asetuksen mukaan komissio vastaisi tällaisten velvoitteiden noudattamisen valvonnasta, vaikka henkilötietojen käsittelyn valvonnan tulisi kuulua yleisessä tietosuojasääntelyssä tarkoitettujen tietosuojaviranomaisten tehtäviin. Kyseisten säännösten suhde EU:n tietosuoja-asetukseen on siten jossain määrin epäselvä ja sitä tulee selvittää jatkovalmistelussa.

Omaisuuksien suoja sekä elinkeinonvapaus

Asetusehdotuksen 5 ja 6 artiklassa säädettäisiin erinäisistä velvoitteista, joita portinvartijaksi määritellyn alustayrityksen tulee noudattaa toiminnassaan. Kyse olisi ns. kiellettyjä kaupallisia käytänteitä koskevasta sääntelystä, jolla olisi tarkoitus varmistaa avoimet ja oikeudenmukaiset digitaaliset markkinat. Velvoitteet kohdistuisivat asetusehdotuksen 3 artiklan mukaisesti vain ns. portinvartija-asemassa oleviin toimijoihin, jotka ovat saavuttaneet tai todennäköisesti saavuttavat sellaisen aseman, että ne voivat merkittävästi vaikuttaa muiden toimijoiden asemaan. Osa säädetyistä velvoitteista ovat merkityksellisiä niin omaisuuden suojan (15 §) kuin myös elinkeinonvapauden (18 §) kannalta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen, jonka kautta arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sekin saa osittain suojaa omaisuuden suoja-säännöksen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä omaisuuden perustuslainsuojan onkin katsottu turvaavan myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivastikin sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei valiokunnan käytännössä ole muodostunut ehdottomaksi (PeVL 10/2008 vp, s. 2, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 48/1998 vp, s. 2 ja PeVL 37/1998 vp, s. 2). Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvät sanat "lain mukaan" viittaavat mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67). Omaisuuden suojaa ja elinkeinonvapautta rajoittavan sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eli toisin sanoen ehdotetun sääntelyn tulee olla täsmällistä ja vaatimukset rajoituksille hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia (PeVL 28/2012 vp, s. 2-4).

Jos velvoitteita arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta, niin taustalla on hyväksyttävä syy parantaa heikommassa asemassa olevien toimijoiden asemaa sekä pyrkiä toteuttamaan oikeudenmukaiset ja avoimet digitaaliset markkinat puuttumalla ydinalustapalveluita tarjoavien toimijoiden epäreiluihin ja sisämarkkinoiden toimintaa haittaaviin käytänteisiin. Perustuslakivaliokunta on käytännössään huomionut heikomman osapuolen suojan sääntelyä kehitettäessä (PeVL 07/2005 vp, s. 7 ja PeVL 74/2018 vp s. 3) sekä erityisesti kilpailulainsäädännön kohdalla arvioinut sääntelyä, jolla pyritään edistämään tehokasta kilpailua (PeVL 40/2010 vp, s. 2). Huomionarvoista sääntelyssä on se, että velvoitteet on rajattu koskemaan vain niitä keskeisiä toimijoita, jotka omaavat huomattavan taloudellisen vallan markkinoilla, ja voivat sen nojalla mahdollisesti määrittää myös muiden toimijoiden asemaa tavalla, jota ei ole pidettävä hyväksyttävänä, vaikka menettely ei välttämättä rikkoisikaan esimerkiksi kilpailuoikeudellisen määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltoa. Tällä on merkitystä, kun arvioidaan velvoitteita oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ja otetaan huomioon, että sääntelyssä toisaalta pyritään turvaamaan myös muiden kuin portinvartijana olevien toimijoiden omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden toteutuminen digitaalisilla markkinoilla. Huomionarvoista on myös se, että asetusehdotus koskisi huomattavasti pienempää yritysjoukkoa kuin määräävän markkina-aseman väärinkäytön kielto. Jatkovalmisteluissa olisi kuitenkin huolehdittava, että velvoitteista ja portinvartijan määritelmästä säädetään täsmällisesti ja että sääntelyssä huolehditaan oikeusvarmuuden toteutumisesta eri toimijoiden osalta.

Asetusehdotuksessa komissiolle annettaisiin myös toimivalta määrätä poikkeuksellisissa tapauksissa toistuvien rikkomisten perusteella portinvartija toteuttamaan rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, kuten esimerkiksi myymään tietty liiketoiminta. Tällaiset korjaustoimenpiteet tarkoittavat puuttumista perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan. Jatkovalmistelussa huomiota kiinnitetään siihen, että rakenteellisten korjaustoimenpiteiden käytön edellytyksistä säädetään täsmällisesti ja että ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Komission asetusehdotuksen jatkovalmistelun aikana tulee huolehtia siitä, että komission portinvartijoihin kohdistamien päätösten ja menettelyjen osalta turvataan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen oikeuksien toteutuminen. Asetuksen jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että asetuksesta käy selvemmin ilmi muutoksenhaun olevan mahdollista sakkoja ja uhkasakkoja koskevien komission päätösten lisäksi esimerkiksi portinvartijaksi määrittämistä ja muita sanktioita koskevista päätöksistä.

Oikeusturvaa koskevan perustuslain sääntelyn näkökulmasta merkityksellistä on myös komissiolle esitetty laaja harkintavalta antaa delegoituja säädöksiä liittyen asetuksen 5 ja 6 artikloissa olevien velvoitteiden luetteloiden täydentämiseen uusilla velvoitteilla. Komissiolla olisi myös laaja toimivalta päättää siitä, mitä yrityksiä tulisi pitää asetuksessa tarkoitettuina portinvartijoina ja komissio voisi myös poikkeuksellisissa tilanteissa päättää, ettei portinvartijan pidä noudattaa yksittäistä asetuksen 5 ja 6 artikloissa säädettyä velvoitetta lainkaan tai joiltain osin. Komissiolle esitettyjen toimivaltuuksien osalta tulee varmistaa niiden laajuuden asianmukaisuus.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 10, 23 ja 41 kohdan perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 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.

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 esiinty-neisiin kilpailuongelmiin nähden. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin vielä arvioida, ovatko ehdotetut velvoitteet tarpeellisia ja oikeasuhteisia 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 maksuttomuuteen 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 varmistuttava 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 selvyysnäkökulmasta. 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 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, milloin 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 yrityskauppa-valvonnan 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.