

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella (digimarkkinasäädös)”

(COM(2020) 842 final – 2020/0374(COD))

(2021/C 286/12)

Esittelijä: **Emilie PROUZET**

| | |
|--|--|
| Lausuntopyyntö | Euroopan unionin neuvosto, 10.2.2021 Euroopan parlamentti, 8.2.2021 |
| Oikeusperusta | Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artikla |
| Vastaava jaosto | Sisämarkkinat, tuotanto ja kulutus |
| Hyväksyminen jaostossa | 31.3.2021 |
| Hyväksyminen täysistunnossa | 27.4.2021 |
| Täysistunnon nro | 560 |
| Äänestystulos | |
| (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä) | 179/9/16 |

1. Päätelmät ja korkean tason suositukset

1.1 Viime vuosikymmenen aikana on noussut esiin sekä kilpailu- että sisämarkkinasääntöihin liittyviä kysymyksiä ja tarpeita, ja ne ovat eittämättä lisääntyneet covid-19-kriisin aikana. ETSK suhtautuu myönteisesti digimarkkinasäädöstä koskevaan asetusehdotukseen, jonka tavoitteena on estää portinvartija-asemassa olevia toimijoita asettamasta yrityksille ja kuluttajille epäoikeudenmukaisia ehtoja ja varmistaa keskeisten digitaalisten palvelujen saatavuus.

1.2 Verkkoalustat ovat alati läsnä oleva ilmiö, joka haastaa vakiintuneita toimijoita muuttamalla tapaa, jolla tuotamme ja kulutamme tuotteita ja palveluja, mutta myös sitä, miten työskentelemme ja työllistämme ihmisiä. ETSK pitää tältä pohjalta myönteisenä Euroopan komission kokonaisvaltaista tapaa käsitellä kaikkia tähän ekosysteemiin liittyviä eri näkökohtia. Komitea seuraa erityisen valppaasti verotukseen, tietojen hallintaan sekä työoloihin ja -ehtoihin liittyviä kysymyksiä. Viimeksi mainitun seikan osalta ETSK pitää ilahduttavana Euroopan komission järjestämää kuulemista alustatyöntekijöiden työolojen ja -ehtojen parantamisesta ja odottaa kiinnostuneena vuoden lopussa tulossa olevaa lainsäädäntöaloitetta.

1.3 Ensisijaisena tavoitteena on edelleen tasapuolisten toimintaedellytysten luominen digitaalisten markkinoiden eri toimijoille. Eurooppa tarvitsee oikeudenmukaista ja kilpailullista verkkoalustaympäristöä sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi. ETSK katsoo digimarkkinasäädöksen ja digipalvelusäädöksen⁽¹⁾ muodostavan yhdessä perustan vuosien kuluessa täydennettävälle kehykselle, jota tulee soveltaa yhdenmukaisesti muiden keskeisten digitaalipolitiikkojen kanssa. Tällaiset politiikat liittyvät mm. sähköisen viestinnän tietosuojasetukseen, yleiseen tietosuojasetukseen, P2B-asetukseen (asetus oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten) ja kilpailusääntöjen sovittamiseen digitaaliaikakaudelle.

1.4 Oikeudenmukaisen ja innovointimyönteisen liiketoimintaympäristön turvaaminen loppukäyttäjää samalla suojellen on edelleen olennaisen tärkeää. Ehdotettu digimarkkinasäädös tarjoaa vastauksen vauhdilla kehittyvälle digitaaliselle aikakaudelle, sillä siinä säädetään lyhyistä määräajoista ja nopeasti päivitettävissä olevista menettelyistä unohtamatta myöskään oikeusvarmuutta ja oikeutta puolustukseen. ETSK katsoo kuitenkin, että 16 artiklaa, jossa säädetään velvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta markkinatutkimuksesta, tulee tiukentaa sekä tarkasteluajanjakson pituuden (sen odottaminen, että viiden vuoden aikana todetaan kolme noudattamattajättämistäpausta, aiheuttaisi liikaa vahinkoa) että seuraamusten osalta.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto digipalvelusäädöksestä

1.5 Keskittymällä tiettyihin palveluihin riippumatta palveluntarjoajan sijoittautumispaikasta ja siitä, mitä lainsäädäntöä palvelun tarjoamiseen sovelletaan, komissio puuttuu tehokkaasti kysymykseen eurooppalaisten ja maailmanlaajuisen verkkotoimijoiden tasapuolisista toimintaedellytyksistä. ETSK katsoo, että huomion kohdentaminen toimijan sijasta palveluun on oiva ratkaisu ongelmiin, joita hyvin erilaisten digitoimijoiden valvonnassa on tullut vastaan.

1.6 Toisin kuin digipalvelusäädöksessä, digimarkkinasäädöksessä ei suoraan vaadita alustojen portinvartijoiksi nimettyjä toimijoita nimeämään laillista edustajaa Euroopan unioniin. Jäljempänä kuvatut arviointi- ja tutkintamenettelyt edellyttävät kuitenkin ydinalustapalvelujen ja komission välistä vuoropuhelua ja koordinoitua. ETSK suosittaa, että tekstiin lisätään viittaus digipalvelusäädöksen 10 ja 11 artiklaan, jotta varmistetaan, että kaikki portinvartijat nimeävät itselleen laillisen edustajan Euroopan unionissa.

1.7 ETSK:n mielestä on lisäksi ensiarvoisen tärkeää huolehtia siitä, ettei hajanaisuus sisämarkkinoilla lisääntynyt entisestään yhä useamman valtion antamien kansallisten säädösten myötä. Komitea pitää EU-tason toimia äärimmäisen tärkeinä ja kannattaa varauksetta 1 artiklan 5 ja 7 kohtaa.

1.8 ETSK yhtyy digimarkkinasäädökseen myös siltä osin, että jäsenvaltioiden tulee voida tehdä tiivistä yhteistyötä komission kanssa (3 artiklan 6 kohdan, 33 artiklan tai samanaikaisesti kilpailusääntöjen nojalla tehtävän päätöksen puitteissa).

1.9 Silloin, kun vastuu juontuu samanaikaisesti digimarkkinasäädöksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artiklan määräysten rikkomisesta, näitä kahta sääntökokonaisuutta voidaan ilmeisesti soveltaa samanaikaisesti. Digimarkkinasäädöksessä olisi sen vuoksi selvennettävä täytäntöönpano- ja koordinoituprosesseja oikeusvarmuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi (1 artiklan 6 kohta).

1.10 ETSK on sitä mieltä, että 10 artiklan mukaisen uusien velvoitteiden asettamisen ja 17 artiklan mukaisen käytäntöjen lisäämisen suhteen omaksutun erilaisen lähestymistavan syistä ja vaikutuksista on tarpeen keskustella yksityiskohtaisesti. Komitea pitää myös tarpeellisenä määritellä portinvartijoita nimettäessä tarkasteltaviin kuuteen muuttajaan liittyvät erityiset poikkeukselliset olosuhteet (3 artiklan 6 kohta).

1.11 ETSK katsoo tämän perusteella, että ydinpalvelun, loppukäyttäjän ja yrityskäyttäjän määritelmien tulisi olla paljon tarkempia.

1.12 ETSK:n mielestä olisi selvennettävä, että 5 ja 6 artiklassa tarkoitetut käytännöt ovat kiellettyjä (mustalla listalla). Käytäntöjä koskevan 6 artiklan täytäntöönpanosta on kuitenkin sovittava erikseen komission ja portinvartijoiden välisen säännöllisen vuoropuhelun yhteydessä.

2. Huomioita soveltamisalasta ja nimeämisestä

2.1 ETSK katsoo, että soveltamisala kattaa hyvin laajan joukon palveluja, jotka ovat tosin erittäin tärkeitä. Soveltamisalaa kuuluvat itse asiassa vain kyseisiin ydinalustapalveluihin suoraan liittyvät käytännöt, ja velvoitteita sovelletaan yksinomaan niihin. Komitea kannattaa oikeusvarmuuden takaamista siten, että asetusta tarkistetaan palvelujen laajuuden muuttuessa.

2.2 ETSK toteaa, että kaikki ydinpalvelumarkkinoiden toimintaa koskevat huolenaiheet eivät liity loppukäyttäjiin (ks. f, g ja h alakohdassa mainitut palvelut), ja pohtii, onko digimarkkinasäädöksen mukaisen prosessin vaikutusta yritysten välisiin ydinpalveluihin arvioitu riittävästi varsinkaan mainosalan ekosysteemin (mainosmarkkinat) osalta.

2.3 Jos ydinpalveluja tarjotaan, on mahdollista arvioida, onko jollakin tällaisten palvelujen tarjoajalla ominaisuuksia, joiden kaikkien täyttyessä toimija katsotaan kyseisen palvelun osalta portinvartijaksi. ETSK kannattaa tällaista kumulatiivista lähestymistapaa.

2.4 Erityishuomioita portinvartijaolettamaan liittyvästä määrällisestä arvioinnista

2.4.1 ETSK toteaa, että ensimmäisenä kynnsarvona on kyseisestä palvelusta kertyvän liikevaihdon sijasta alustan omistavan yrityksen kokonaisliikevaihto, mukaan lukien kaikki sellainenkin liiketoiminta, joka ei pohjautu alustoihin tai ole verkkoliiketoimintaa.

2.4.2 ETSK kannattaa taloustietoihin perustuvaa kynnysarvoa ja erityisesti sitä, miten siihen on sisällytetty markkina-arvo, jotta voidaan ottaa huomioon alustojen kyky muuntaa käyttäjät ja rahoituskapasiteettinsa rahaksi (mukaan lukien kyky hyödyntää pääsyä rahoitusmarkkinoille).

2.4.3 ETSK tiedostaa toisen kynnysarvon yhteydessä käyttäjämäärään liittyvien kriteerien merkityksen (tarkastelun kohteena olevan nimenomaisen ydinalustapalvelun osalta).

2.4.4 Ehdotuksessa esitetty loppukäyttäjän määritelmä (2 artiklan 16 alakohta) on lähellä kuluttajan määritelmää, ja sitä käytetään, kuten yleensä, ammattikäyttäjän vastakohtana. Ehdotetun asetuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa esitetään kestoon (kuukaudet) ja merkityksellisyyteen (aktiivisuus) perustuvia loppukäyttäjiin liittyviä määritteitä. ETSK katsoo, että loppukäyttäjän määritelmän tulisi olla täsmällinen (käyttäjät, jotka käyvät sivustolla ja käyttävät sitä kuukausittain). Sama koskee yrityskäyttäjiä. Komitea kehottaa oikeusvarmuuden vuoksi selventämään asetusehdotuksessa loppukäyttäjän ja yrityskäyttäjän käsitteitä tai ainakin määrittelemään ne.

2.5 Erityishuomioita portinvartijoiden laadullisesta arvioinnista

2.5.1 Jos kaikki kynnysarvot eivät ylity, komissio voi tehdä markkinatutkimuksen. Jäsenvaltio voi pyytää tätä (15 artikla), ja tässä yhteydessä määritellään kuuden muun muuttujan perusteella, täyttääkö kyseinen alusta kolme määrittämissä kriteeriä (3 artiklan 6 kohta).

2.5.2 Euroopan komission esittämässä laadullisessa sisämarkkinaselvityksessä tarkastellaan monia kilpailuoikeudellisesti ja taloustieteellisesti merkityksellisiä muuttujia. Ennakkotapausten puuttuessa (portinvartijaksi nimeäminen ei edellytä merkityksellisten markkinoiden määrittelemistä tai määräävän markkina-aseman osoittamista) on epäselvää/testaamatta, montako ominaisuutta tai muuttujaa tulee kyseeseen ja miten vahvoja ne ovat.

2.5.3 Jos tavoitteena on puuttua tilanteisiin, jotka ovat verrattavissa määrällisessä arvioinnissa määriteltyihin tilanteisiin mutta joissa kynnysarvot eivät ylity, ETSK pitää arviointimekanismin sisällön kuvausta hyvin suppeana. Ensi näkemältä mikään ei estä tulkitsemasta näitä muuttujia laajemmin ja soveltamasta niitä suurempaan joukkoon toimijoita, sillä kuten tiedämme, monet liiketoimintamallit talouden eri sektoreilla kehittyvät digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien kautta ja niiden puitteissa tehdään tähän liittyviä kokeiluja.

2.5.4 Koska toimija voidaan nimetä mainittujen kuuden muuttujan perusteella portinvartijaksi, ETSK katsoo, että niihin liittyvät erityiset poikkeukselliset olosuhteet olisi määriteltävä.

3. Huomioita luetelluista käytännöistä

3.1 Jotta voidaan ymmärtää digimarkkinasäädöstä koskevassa ehdotuksessa esitettyjä luetteloita erilaisista käytännöistä, on ETSK:n mielestä tärkeää luoda katsaus komission aiempaan työhön: viime vuosina yksilöityihin käytäntöihin, uuden P2B-asetuksen soveltamisalaan jo sisältyviin käytäntöihin sekä käytäntöihin, jotka voitaisiin kattaa mukauttamalla kilpailulainsäädäntöä digitaaliseen ekosysteemiin.

3.2 Soveltamisalaan kuuluvat käytännöt olisi ETSK:n mielestä rajattava selvemmin, etenkin jos komissio voi lisätä niitä. Vaikuttaakin siltä, että monissa 5 artiklassa tarkoitetuissa käytännöissä on kyse alustojen ydinalustapalveluista, kun taas 6 artiklassa viitataan tällaisten ydinalustapalvelujen käyttöön markkinatulosten edistämistarkoituksessa ja niihin vaikuttamiseksi.

3.3 ETSK kehottaa luomaan vankan sertifiointijärjestelmän, joka perustuu testimenettelyihin, joiden avulla yritykset voivat varmistaa tekoälyjärjestelmiensä luotettavuuden ja turvallisuuden. Algoritmipohjaisen päätöksenteon läpinäkyvyys (etenkin luokitusjärjestelmissä), jäljitettävyyys ja selitettävyyys ovat tekninen haaste, jonka selättämiseksi tarvitaan tukea EU:n rahoitusvälineistä, kuten Horisontti Eurooppa -ohjelmasta ⁽²⁾.

⁽²⁾ EUVL C 47, 11.2.2020, s. 64.

3.4 Erityishuomioita epäoikeudenmukaisista datavetoisista käytännöistä

3.4.1 ETSK pitää tarpeellisena parantaa edelleen yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa määrittelemällä tarkemmin 5 artiklan a alakohdassa tarkoitettu käytäntö. Komitea kannustaa Euroopan komissiota myös tarkastelemaan yleistä tietosuoja-asetusta ja siihen liittyviä säädöksiä säännöllisesti uudelleen teknologian kehityksen valossa ⁽³⁾.

3.4.2 Tiedon tosiasiallisen siirrettävyyden osalta (6 artiklan h alakohta) ETSK huomauttaa, että pilvipalveluala laatii parhaillaan tietojen vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen mukaisesti käytännesääntöjä, joilla on tarkoitus varmistaa sopimusten ja teknisten vaatimusten läpinäkyvyys sopimusten päättämistä ajatellen ja sen mahdollistamiseksi, että tietoja voidaan siirtää pilvipalvelujen tarjoajien välillä tai takaisin omiin tietovarastoihin. Käytännesääntöjen kykyä edistää siirrettävyyttä pilvipalvelumarkkinoilla arvioidaan piakkoin.

3.5 Erityishuomioita epäreiluista omaa yritystä suosivista käytännöistä

3.5.1 Digimarkkinasäädöksen mukaan portinvartijat eivät saa kohdella muita suotuisemmin edes samaan yritykseen kuuluvia kolmansia osapuolia. Tätä tarkennusta ei kuitenkaan toisteta muissa säännöksissä, vaikka portinvartija voisi pyrkiä välttämään niissä säädettyjä rajoituksia toimittamalla asiaan liittyviä tietoja kolmannelle osapuolelle. Esimerkkeinä voidaan mainita 5 artiklan a alakohta ja 6 artiklan 1 kohdan a alakohta, joissa ei kielletä tietojen siirtämistä kolmannelle osapuolelle (kuuluupa se samaan yritykseen tai ei). Ehdotetun asetuksen 11 artikla tarjoaa jonkinlaisen ratkaisun, mutta komitea ei pidä sitä riittävänä.

3.5.2 Ehdotetun asetuksen 5 artiklan b alakohdan pariteettilausekkeen perusteella portinvartijat eivät saisi estää yrityskäyttäjää tarjoamasta kuluttajille samoja tuotteita ja palveluja muiden verkossa toimivien välityspalvelujen tai hakukoneiden kautta ehdoin, jotka poikkeavat niiden omalla alustalla sovellettavista ehdoista. ETSK katsoo, että ilmaus ”hinnoin tai ehdoin, jotka poikkeavat” on laaja ja voi viitata hinnan lisäksi muihinkin seikkoihin, jotka on mahdollisesti määriteltävä.

3.6 Erityishuomioita epäoikeudenmukaisista käyttöehdoista

3.6.1 ETSK toteaa 5 artiklan d alakohdassa tarkoitettujen käytännön osalta, että P2B-asetukseen sisältyy jo säännöksiä, joilla varmistetaan yrityskäyttäjien mahdollisuus tehdä valituksia sekä avoimuus valitusten käsittelyssä, ja kyseenalaistaa tämän käytännön tarkoituksenmukaisuuden. Komitea aprikoi, miksei se koske loppukäyttäjää.

4. Huomioita tutkinta-, täytäntöönpano- ja seurantavaltuuksista

4.1 Asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisten osallistamista päätöksentekoon, joka liittyy 3 artiklan 6 kohdan soveltamiseen, olisi harkittava perusteellisemmin. Komitea katsoo, että jäsenvaltion viranomaisilla olisi oltava oikeus pyytää komissiolta 6 kohdan mukaisen päätöksen tekemistä ja että komissiolla olisi oltava vastaavasti velvollisuus keskustella pyynnöstä ja tarvittaessa antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle mahdollisuus toteuttaa alustavia toimenpiteitä komission päätöstä odottaessa. Komission olisi myös pyydettävä päätöstä varten lausunto kaikilta jäsenvaltioilta, joissa mahdollinen portinvartija toimii.

4.2 Ehdotetussa asetuksessa yhdistyvät alustojen itsearviointi ja toimivaltaisen viranomaisen eli Euroopan komission suorittama arviointi. Arvioinnin tekee kuitenkin ensisijaisesti ydinpalveluja tarjoava alusta, jonka on ilmoitettava komissiolle kynnysarvojen saavuttamisesta kolmen kuukauden kuluessa (3 artiklan 3 kohta). ETSK toteaa, että digimarkkinasäädöksen mukainen prosessi tekee alustoista vastuuvollisia, ja pitää tätä myönteisenä. Se toteaa myös, että ehdotuksessa kunnioitetaan oikeutta puolustukseen ja muutoksenhakuun ja otetaan huomioon digitaalisen liiketoiminnan kehitysvauhti.

4.3 ETSK kannattaa digimarkkinasäädökseen liittyviä toimenpiteitä, jotka avaavat komissiolle mahdollisuuden arvioida ja seurata portinvartija-alustojen kasvua, esimerkiksi yritysten sulautumisia, jotka eivät ylitä asetuksen (EY) N:o 139/2004 ⁽⁴⁾ mukaisia raja-arvoja.

⁽³⁾ EUVL C 47, 11.2.2020, s. 64.

⁽⁴⁾ EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1.

4.4 ETSK pitää niin ikään hyvänä, että komissio arvioi, pystytäänkö EU:n nykyisen järjestelmän avulla seulomaan riittävän hyvin esiin sellaiset pienen liikevaihdon kohteiden merkittävät hankinnat, joilla voi olla vaikutusta kilpailuun EU:n sisämarkkinoilla ⁽⁵⁾. Komission jäsenen Margrethe Vestagerin ehdotus siitä, että kansallisilta kilpailuviranomaisilta alettaisiin ottaa vastaan lausuntopyyntöjä sulautumisista riippumatta siitä, onko kyseisillä viranomaisilla toimivaltaa tutkia asiaa, voisi olla toteuttamiskelpoinen ⁽⁶⁾.

4.5 Toimien vaikutuksen maksimoimiseksi Euroopan komission rinnalle tulee perustaa suunniteltu digitaalisten markkinoiden neuvoa-antava komitea. ETSK pitää 32 artiklaa tältä osin hyvin epämääräisenä ja katsoo, että neuvoa-antavan komitean tehtäväksi olisi annettava jatkuva valvonta ja seuranta. ETSK kehottaa myös harkitsemaan, voisiko kyseinen komitea ottaa vastaan valituksia kuluttajajärjestöiltä ja työmarkkinaosapuolilta.

4.6 ETSK katsoo, että elinkeinoelämän etujärjestöjä, kuluttajajärjestöjä ja ammattiliittoja olisi kuultava ja niiden näkemykset olisi otettava huomioon, kuten kilpailuasioissa. Digimarkkinasäädöksen 20 artiklassa valtuutetaan komissio kuulemaan eri tahoja ja kirjaamaan lausuntoja. ETSK suosittaa, että edellä mainittujen tahojen osallistuminen ja niiden oikeus tulla kuulluksi kirjataan selkeästi tähän artiklaan.

Bryssel 27. huhtikuuta 2021.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2020\)24/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2020)24/en/pdf)

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/future-eu-merger-control_en

LIITE

Seuraava jaoston lausunnon kohta korvattiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella, mutta se sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

”2.3 Jos ydinpalveluja tarjotaan, on mahdollista arvioida, onko jollakin tällaisten palvelujen tarjoajalla ominaisuuksia, joiden kaikkien täytyessä toimija katsotaan kyseisen palvelun osalta portinvartijaksi. ETSK ei usko tällaisen kumulatiivisen lähestymistavan takaavan portinvartijoiden esille saamista ja ehdottaa sen sijaan, että edellytyksenä olisi vain yhden kriteerin täytyminen. Johdonmukaisuuden varmistamiseksi digipalvelusäädöksen kanssa sen tulisi olla käyttäjien lukumäärä. Komitea ilmaisee myös huolensa siitä, että portinvartijoiden tunnistamismenettely saattaa olla aikaa vievä, ja suosittaa siksi nopeampaa prosessia.”

Äänestystulos:

Puolesta: 98

Vastaa: 83

Pidättyi äänestämästä: 20
