Eduskunnan talousvaliokunta

Lausuntopyyntö U 6/2021 vp 17.3.2021

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Etlalta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digitaalisia markkinoita koskeva säädös). Asetusehdotuksen keskiössä on epäsymmetrinen, kaksitasoinen sääntely, joka määrittää kriteerit portinvartija-alustayrityksille ja asettaa niille tiettyjä erityisvelvoitteita ja -kieltoja. Portinvartijat määritellään perustuen yritysten euromääräisesti vahvaan taloudelliseen asemaan ja merkittävään vaikutukseen EU:n sisämarkkinoilla sekä niiden toimintaan (verkkoalustojen käyttäjämäärillä mitattuna[1]) keskeisten, laajoja käyttäjäkuntia suureen määrään yrityksiä yhdistävien alustapalvelujen tarjoajina.[2]

Etlan kanta on yhtenevä valtioneuvoston näkemyksen kanssa siitä, että asetusehdotus on perusteltu. Tämänhetkinen lainsäädäntö ei mahdollista riittävän tehokasta puuttumista portinvartijoina toimivien yritysten kilpailua rajoittavaan toimintaan ja niiden ydinalustapalveluita käyttävien yritysten ja kuluttajien ongelmiin.

Seuraavat tarkemmat havainnot olisi syytä huomiota Suomen kannanotossa asetusehdotuksesta: i) suurten, globaalien teknologiayritysten ennakoivaa sääntelyä tarvitaan, ii) portinvartijoiden velvoite jakaa dataansa parantaa kilpailuedellytyksiä digitaalisilla markkinoilla, ja iii) yrityskauppavalvontaan liittyvä sääntely on riittämätöntä.

Suuria, globaaleja teknologiayrityksiä koskevaa ennakoivaa sääntelyä tarvitaan

Asetusehdotuksen linjanveto poikkeaa EU:n aiemmasta sääntelystä, jonka puitteissa on mahdollista puuttua yritysten kilpailun kannalta vahingolliseen käyttäytymiseen vasta jälkikäteen. Asetusehdotus lisää isojen teknologiayritysten toiminnan läpinäkyvyyttä ja tarjoaa EU:n ja Suomen kansallista kilpailulainsäädäntöä täydentävän keinon puuttua ennakoivasti huomattavaa markkinavoimaa omaavien, keskeisiä verkkoalustoja hallinnoivien teknologiayritysten kilpailua rajoittaviin toimiin. Portinvartijoiden velvoitteet ja rajoitteet kohdentuvat keskeisiin digitaalisilla markkinoilla havaittuihin ongelmakohtiin ja kilpailua rajoittaneisiin toimiin. Artikla 10 antaa komissiolle mahdollisuuden päivittää delegoiduilla säännöksillä portinvartijoille asetettuja velvoitteita ja rajoitteita markkinatutkimuksissa tunnistettujen keskeisten alustapalvelutarjoajien kilpailua rajoittavien tai epäreilujen käytäntöjen osalta. Seuraamukset DMA:n noudattamatta jättämisestä ovat tuntuvat, jopa 10 prosenttia sääntelyn alaisten yritysten maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Kannatettavaa on, ettei isoille yrityksille asetettuja velvoitteiden ja kieltojen sovellettavuutta rajata määräävässä markkina-asemassa oleviin yrityksiin. Määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat oikeudenkäynnit

[1] Alustapalvelulla yli 45 miljoonaa aktiivista loppukäyttäjää kuukausitasolla EU-alueella tai yli 10 000 vuosittaista yrityskäyttäjää edellisenä vuonna EU-alueella. Tämän kriteerin on täytyttävä jokaisena vuonna viimeisen kolmen vuoden aikana.

[2] DMA:n määritelmä toimijasta, jolla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoilla: EEA-alueen liikevaihto vähintään 6.5 miljardia euroa viimeisen kolmen vuoden aikana, tai markkina-arvo vähintään 65 miljardia euroa edellisenä vuonna, ja yritys tarjoaa keskeistä alustapalvelua ainakin kolmessa jäsenmaassa.

ovat hidas ja raskas tapa puuttua teknologiajättien kilpailua rajoittaviin toimiin. Digitaalisilla markkinoilla yrityksen määräävän markkina-aseman todentaminen on vaikeaa tai mahdotonta perinteisillä mittareilla (esim. yrityksen markkinaosuuden määrittely myyntitulojen perusteella, kun tuote on maksuton). Määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittäminen vaatii ensinnäkin relevantin markkinan määrittelyn (ts. selvityksen siitä, mitkä ovat yrityksen tuotteiden kanssa kilpailevia tuotteita) sekä tuotemarkkinan että sen maantieteellisen markkina-alueen osalta. Relevanttien markkinoiden arvioimiseen kehitetyt menetelmät - kuten tuotteen korvattavuutta selvittävä, hinnan muutosten vaikutuksiin kuluttajien tai yritysten reaktioihin perustuva ns. SSNIP-testi (Small but Significant, Non-transitory Increase in Price) - eivät myöskään toimi, kun markkinat ovat monisuuntaiset ja tuote käyttäjille maksuton.

Portinvartijoiden velvoite jakaa dataansa parantaa kilpailuedellytyksiä digitaalisilla markkinoilla

DMA esittää merkittäviä rajoituksia siihen, miten portinvartijayritykset voivat yhdistellä erilaisten alustojen ja palveluiden tuottamaa henkilödataa. Se velvoittaa portinvartijayrityksiä luovuttamaan niiden verkkoalustojen yritys- ja loppukäyttäjien toiminnasta syntyvät aineistot yrityskäyttäjille tai niiden valtuuttamille kolmansille osapuolille maksutta ja viipeettä, korkealaatuisina ja reaaliaikaisina. Luovutusvelvoite koskee yrityskäyttäjien asiakkaista kertyvää henkilödataa niiltä osin kuin siihen on saatu GDPR:n mukainen suostumus asiakkailta itseltään.

Portinvartijoiden datansa avaamista ja jakamista koskevat velvoitteet ovat merkittävä ja kannatettava muutos nykytilaan, jossa isot alustayritykset voivat eksklusiivisesti hyödyntää niille kertyviä datavarantoja monin tavoin kilpailua rajoittavasti ja niille perusteetonta etua markkinoilla tuottavasti. Data on uudelleenkäytettävissä oleva tuotannontekijä, välituote ja hyödyke. Dataa voidaan hyödyntää uusien tuotteiden ja palveluiden kehittämisessä ja tuottamisessa. Globaalien teknologiajättien liiketoimintamallit ja myös kilpailua eri markkinoilla rajoittavat käytännöt perustuvat monelta osin henkilödatan kaupalliseen hyödyntämiseen. Portinvartijayritysten yksinoikeus massiivisten datavarantojensa käyttöön aiheuttaa mitä todennäköisimmin haittaa sekä eri markkinoilla toimiville yrityksille että kuluttajille.

Verkkoalustojen yrityskäyttäjien mahdollisuus hyödyntää portinvartijayritysten hallinnoimia verkkoalustojen kautta kertyvää dataa antaa niille paremmat edellytykset innovoida ja kilpailla digitaalisilla markkinoilla. Tämä tarkoittaa kuluttajien näkökulmasta enemmän valinnanvaraa ja laadukkaampia palveluja.

Nykyisellään kuluttajat ovat joiltain osin ”pakotettuja” hyväksymään portinvartijayritysten määrittämät yksityisyyskäytännöt ja oman datansa käytön kaupallisiin tarkoituksiin, kun muita varteenotettavia vaihtoehtoja ei ole markkinoilla tarjolla. Uusien palvelutarjoajien ja vaihtoehtojen markkinoille tulo tarkoittaa parhaassa tapauksessa palvelujen laadun paranemista myös yksityisyydensuojan ja tietosuojan osalta.

Portinvartijayritysten yksinoikeudesta verkkoalustojensa datavarantoihin voi aiheutua haittaa myös esimerkiksi teknologiajättien kanssa kilpaileville laitevalmistajille. Portinvartijayritykset voivat myydä omia laitteitaan kustannukset alittavaan hintaan, koska ne pystyvät hyödyntämään kaupallisesti digitaalisten laitteiden kautta saamansa kuluttajadatan yhdistelemällä sen muihin massiivisiin datavarantoihinsa toisin kuin muut markkinatoimijat.

Portinvartijoiden verkkoalustojen kautta kertyvän datan avaamisella verkkoalustojen asiakasyrityksille voi olla vaikutuksia myös muihin kuin digitaalisiin markkinoihin – erityisesti nyt, kun perinteisten tuotteiden markkinat ovat siirtyneet koronapandemian aikana aiempaa voimakkaammin verkkoon. Taloustieteellinen kirjallisuus

viittaa siihen, että määräävässä markkina-asemassa yhdellä markkinalla oleva yritys voi päästä määräävään markkina-asemaan kuluttajadataa hyödyntämällä myös sen ydinliiketoiminta-alueiden ulkopuolisilla markkinoilla. Alustamarkkinoille tyypillinen keskittyminen ja valuminen harvoille toimijoille voivat ulottua datan hyödyntämisen myötä perinteisillekin markkinoille.

Asetusehdotuksessa esitetty portinvartijayritysten datan avaaminen niiden alustoilla toimiville yrityksille, yhdessä kilpailua rajoittavia toimia koskevien kieltojen ja velvoitteiden kanssa, antaa digitaalisilla markkinoilla kilpaileville ja markkinoille tuleville uusille yrityksille uudenlaisia mahdollisuuksia liiketoimintaan, skaalautumiseen ja reiluun kilpailuun.

Yrityskauppavalvontaan liittyvä sääntely on riittämätöntä[3]

Merkittävin puute ehdotetussa DMA-asetuksessa koskee sitä, ettei se korjaa riittämätöntä lainsäädäntöä koskien globaalien teknologiajättien yritysostojen valvontaa. Teknologiajätit ovat valloittaneet uusia markkina-alueita ja ostaneet kilpailevia yrityksiä niiden omilta ydinliiketoiminta-alueilta. Kuusi yhdysvaltalaista datajättiä (Google, Apple, Microsoft, Amazon, Facebook and IBM) on ostanut yhteensä liki 1000 yritystä. Näistä yritysostoista merkittävä osa on tapahtunut viimeisen kymmenen vuoden aikana.

Digitaalisten markkinoiden ominaispiirteistä, erityisesti verkostovaikutuksista ja kuluttajille teknologiasta toiseen siirtymisestä aiheutuvista vaihtokustannuksista, johtuen teknologiajättien yritysostot voivat luoda ns. kuolemanlaakson (engl. kill zone) markkinoille tuleville yrityksille (Kamepalli ym., 2020)[4]. Odotusarvona on, että uusien yritysten innovatiiviset teknologiat päätyvät lopulta yrityskauppojen myötä teknologiajäteille ja tulevat syrjäytetyiksi. Tämä vähentää markkinoille tulevien yritysten tuotteiden kysyntää ja odotettuja tuottoja. Tämä puolestaan vähentää sijoittajien halukkuutta investoida yrityksiin ja pienentää uusille yrityksille saatavilla olevaa pääomasijoittajien rahoitusta. Mahdollisena seurauksena on innovaatioiden ja kilpailun väheneminen. Koski ym. (2020)[5] löytävät näyttöä globaalien teknologiajättien yritysostojen kuolemanlaakso -vaikutuksesta sekä EU-alueen että Yhdysvaltain markkinoilla. Teknologiajättien yritysostot ovat vähentäneet uusien yritysten markkinoille tuloa ja niiden saamia pääomasijoituksia.

DMA sisältää portinvartijayrityksille velvoitteen ilmoittaa yritysostoistaan ja sulautumisistaan, kun toisena osapuolena on digitaalisilla markkinoilla toimiva yritys. Tämä ei kuitenkaan mahdollista komission puuttumista yrityskauppoihin, joilla portinvartijayritykset estävät pienten, eurooppalaisten kilpailijoiden nousua haastajikseen. Vuonna 2004 voimaan tullut sulautuma-asetus[6] antaa komissiolle oikeuden puuttua ja mahdollisuuden estää yrityskaupan syntyminen ja vaatia yrityskauppajärjestelyihin muutoksia vain, jos yritysten sulautuma ylittää tietyt liikevaihtorajat. Portinvartijoiden kaikkien yrityskauppojen markkinavaikutukset olisi syytä arvioida. Arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, onko ostokohteen innovaatioilla potentiaalia haastaa tulevaisuudessa portinvartija sen omilla markkinoilla.

---

[3] Tässä osiossa on käytetty, ja se sisältää myös suoria lainauksia julkaisusta: Koski, H. (2020). Teknologiajättien yritysostoihin puuttuminen on rakenteellisten kilpailuongelmien ratkaisun ytimessä. ETLA Muistio no. 89.

[4] Kamepalli, S. K., Rajan, R, ja Zingales, L. (2020). Kill Zone. Working Paper, University of Chicago. NBER Working Paper No. 27146.

[5] Koski, H., Kässi, O. and Braesemann, F. (2020). Killers on the road of emerging start-ups – implications for market entry and venture capital financing. Etla Working Papers No 81.

[6] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:024:0001:0022:FI:PDF

Uusien, innovatiivisten eurooppalaisten yritysten markkinoille tulolla on merkittävä rooli EU:n digitaalisten markkinoiden kehitykselle. Dataan ja digitaalisuuteen perustuvilla startup-yrityksilä on potentiaalia skaalautua hyvinkin nopeasti ja haastaa vanhat markkinatoimijat. Dataan perustuvan liiketoiminnan tuottavuuskasvu-potentiaali on valtaisa. Nykyisen lainsäädännön puitteissa ei pystytä puuttumaan suureen osaan globaalien teknologiajättien yritysostoja. Tämä voi johtaa haitallisiin pitkän aikavälin vaikutuksiin kilpailun, innovaatioiden ja kuluttajien hyvinvoinnin näkökulmasta.

Asetusehdotuksen säädöspohja (114 artikla) säädöspohja ei mahdollista muutoksia sulautuma-asetukseen ja yrityskauppavalvontaan puuttumista. EU:n digitaalisten markkinoiden sääntelyyn jää huomattava, portinvartijoiden kilpailua rajoittavan ja markkinoille tuloa estävän toiminnan mahdollistava aukko, mikäli portinvartijoiden kilpailua vääristäviin yritysostoihin ei pystytä puuttumaan silloin, kun ostokohteiden liikevaihto on verrattain pieni. Tästä syystä sekä laajemmin asetuksen tulevien päivitystarpeiden näkökulmasta olisi syytä arvioida tarkemmin asetusehdotuksen säädöspohjan sopivuutta.

Heli Koski
Tutkimusjohtaja
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos