Työ-ja elinkeinoministeriö
HN Virve Haapajärvi

Lausunto
VN/1/2024…..
18.3.2024

Eduskunta
Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta, HE 11/2024 vp, kuuleminen 19.3.2024

Digimarkkinasäädöksen täydentävä kansallinen säätäminen

Esityksestä

Eduskunnalle on 29.2.2024 annettu hallituksen esitys, jossa ehdotetaan muutettavaksi kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (KKV-laki). Kyse on EU:n digimarkkinasäädöstä (Digital Markets Act, DMA, EU 2022/1925) täydentävästä kansallisesta säätämisestä. EU-asetus on voimassa olevaa ja jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Komissio on asetuksen täytäntöönpanija ja vain komissio voi antaa asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia päätöksiä sekä määrätä sakkoja tai uhkasakkoja. Kansallisten viranomaisten rooli on komissiota avustava.

Esityksen tavoitteena on antaa digimarkkinasäädöstä täydentävää kansallista sääntelyä asetuksen edellyttämän tietojenvaihdon ja Euroopan komission avustamisen toimivuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi.

KKV-lakiin esitetään lisättäväksi uusi 1 b luku, joka sisältäisi 3 uutta pykälää liittyen digimarkkinasäädökseen perustuvaan tietojenvaihtoon, tarkastuksiin ja markkinatutkimuksiin. Esityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toimisi keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena digimarkkinasäädökseen liittyvissä asioissa ja se voisi salassapitosäännösten estämättä vastaanottaa asetuksen artikloissa tarkoitettuja tietoja muilta kansallisilta viranomaisilta ja luovuttaa niitä komissiolle. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset KKV:n toimimisesta komissiota avustavana viranomaisena asetuksen nojalla tehtävillä tarkastuksilla ja markkinatutkimuksissa sekä markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön tekijänä.

KKV:lle aiheutuvan lisätyön määrää ei voida arvioida etukäteen tarkasti, mutta sen arvioidaan olevan todennäköisesti melko vähäinen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen taustalla oleva EU-asetus ja sen soveltaminen

EU-asetuksen tavoitteena on turvata **kilpailun säilyminen digitaalisilla markkinoilla estämällä markkinoiden keskittyminen kaikkein suurimpien alustayritysten haltuun.** Asetuksen tavoitteena on myös varmistaa sisämarkkinoiden toimivuus yhtenäisen sääntelyn avulla. Asetuksella asetetaan velvoitteita EU:n sisämarkkinoilla ns. portinvartija-asemassa toimiville suurimmille alustayrityksille sekä kielletään niiltä tiettyjä epäoikeudenmukaisia ja markkinoiden keskittymiseen johtavia menettelyjä. Portinvartijat ovat digitaalisia alustoja, joilla on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin, joiden tarjoamat ydinalustapalvelut toimivat tärkeinä yhdysväylinä yrityskäyttäjien ja loppukäyttäjien välillä ja joilla on tai todennäköisesti tulee olemaan vakiintunut ja pysyvä asema[1]. Sama yritys voidaan määritellä portinvartijaksi useiden ydinalustapalvelujen osalta. Asetuksen velvoitteilla mm. lisätään portinvartijoiden käyttöjärjestelmien avoimuutta kolmansien osapuolien sovelluksille ja sovelluskaupoille sekä rajoitetaan portinvartijan mahdollisuutta yhdistellä henkilötietoja ilman niiden kohteen suostumusta.

Portinvartijoiksi on nimetty 6.9.2023 Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta ja Microsoft ja niihin liittyviä ydinalustapalveluita on yhteensä reilu parikymmentä. Mainittujen portinvartijoiden on tullut 7.3.2024 lähtien noudattaa asetuksen velvoitteita. Tällä hetkellä komissio tutkii myös mm. Bookingin ja X:n mahdollista portinvartija-asemaa. Suomessa ei sijaitse nimettyjen tai tunnistettujen potentiaalisten portinvartijayritysten päätoimipisteitä ja suomalaiset alustayritykset olisivat mahdollisesti enemmänkin asetuksen tarjoaman suojan kohteena.

Sisämarkkinaoikeusperustalla annetulla EU-asetuksella on yhtymäkohtia markkinoiden kilpailullisuuteen, mutta se ei ole osa kilpailuoikeutta. Asetusta sovelletaan rinnakkain kilpailuoikeuden kanssa ja se täydentää kilpailulainsäädäntöä EU:n ja kansallisella tasolla.

Digipalvelusäädöksen (Digital Services Act, DSA) ja digimarkkinasäädöksen välisestä suhteesta voidaan todeta, että niiden tavoitteet ja niissä käsitellyt kysymykset ovat erilaisia. Joihinkin alustoihin voidaan kuitenkin soveltaa sekä digipalvelusäädöstä että digimarkkinasäädöstä.

EU-tuomioistuinten lisäksi vain komissio voi antaa asetusta koskevia tulkintoja. Komissio on antanut ensimmäisen digimarkkinasäädökseen liittyvän täytäntöönpanosäädöksensä ((EU) 2023/814) ja julkaissut internetsivuillaan myös ”Usein kysytyt kysymykset” osion. Komissio voi antaa myös suuntaviivoja ja delegoituja säädöksiä.

Täydentävä kansallinen säätäminen ja sen tausta

Suoraan sovellettavan EU-asetuksen katsottiin edellyttävän kansallista täydentävää sääntelyä sen varmistamiseksi, että kansallisten viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeät ja riittävät asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan komission avustamiseksi ja asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Valtaosa asetuksen artikloista ovat riittävän selviä, eivätkä ne edellytä kansallista täydentävää säätämistä.

Asetuksen 21(5) artiklan mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on toimitettava komissiolle pyynnöstä kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio tarvitsee asetuksessa sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Asetuksen 53(4) artiklan mukaan jäsenvaltion viranomaisten on toimitettava komissiolle kaikki hallussaan olevat tiedot, joita komissio voi edellyttää asetuksen

[1]Portinvartijaksi nimetään yritys, joka täyttää kolme kumulatiivista kriteeriä: 1) Yrityksellä on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin. Näin oletetaan olevan silloin, kun yrityksen vuotuinen liikevaihto oli vähintään 7,5 miljardia euroa kolmen viimeksi kuluneen tilikauden aikana tai jos sen keskimääräinen pörssiarvo tai vastaava markkina-arvo oli vähintään 75 miljardia euroa viimeksi kuluneena tilikautena ja se tarjoaa ydinalustapalvelua vähintään kolmessa jäsenvaltiossa. 2) Yrityksen tarjoama ydinalustapalvelu on tärkeä yhdysväylä yrityskäyttäjien ja loppukäyttäjien välillä. Näin oletetaan olevan silloin, kun ydinalustapalvelulla oli kuukausittain yli 45 miljoonaa EU:hun sijoittautunutta tai EU:ssa sijaitsevaa aktiivista loppukäyttäjää ja vuodessa yli 10 000 EU:hun sijoittautunutta aktiivista yrityskäyttäjää viimeksi kuluneena tilikautena. 3) Yrityksellä on tai tulee todennäköisesti olemaan vakiintunut ja pysyvä asema sisämarkkinoilla. Näin oletetaan olevan silloin, kun yritys on täyttänyt tärkeänä yhdysväylänä toimimista koskevan kriteerin kolmen viimeksi kuluneen tilikauden aikana. Yrityksellä on mahdollisuus kumota portinvartija-asemaa koskeva olettama esittämällä riittäviä perusteluja.

arviointia koskevan kertomuksen laatimiseksi. Esityksen 7 d §:n mukaan KKV toimisi kansallisena yhteysviranomaisena digimarkkinasäädökseen perustuvassa kansallisten viranomaisten ja komission välisessä tiedonvaihdossa. Asetuksen perusteella kansallisen yhteysviranomaisen perustaminen ei ole välttämätöntä, mutta sitä esitetään asetukseen perustuvan komission ja kansallisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehokkuuden ja toimivuuden turvaamiseksi. Ilman keskitetyn yhteysviranomaisen nimeämistä riskinä olisi, etteivät komissiolta tulevat tiedustelut ja pyynnöt saavuttaisi kulloinkin relevanttia kansallista viranomaista tehokkaasti, sillä komission ei voida olettaa tuntevan yksityiskohtaisesti kunkin jäsenvaltion eri kansallisten viranomaisten tehtäväkenttiä, toimivaltuuksia ja minkä tyyppisiä tietoja kunkin kansallisen viranomaisen hallussa on.

KKV:lla olisi yhteysviranomaisena toimiessaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta kansallisilta viranomaisilta asetuksen edellä mainittujen tiedonantovelvoitteiden toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja luovuttaa ne komissiolle. KKV:n rooli kansallisena yhteysviranomaisena ei liity komission *yrityksille* tekemiin tietopyyntöihin, joihin kukin yritys vastaa suoraan komissiolle. Keskitetyn yhteysviranomaisen tehtävää ehdotetaan KKV:lle, koska yleisluonteisten kansallisia viranomaisia koskevien viittausten lisäksi asetus sisältää säännöksiä, jotka nimenomaisesti edellyttävät komission ja kansallisen kilpailuviranomaisen välistä yhteydenpitoa.

Asetuksen 27 artiklan mukaan mikä tahansa kolmas osapuoli voi ilmoittaa kansalliselle kilpailuviranomaiselle tai suoraan komissiolle portinvartijoiden käytännöistä ja käyttäytymisestä, jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Jos kansallinen kilpailuviranomainen katsoo kolmansilta saatujen tietojen perusteella, että kyseessä saattaa olla asetuksen noudattamatta jättäminen, sen on välitettävä tiedot komissiolle. Esityksen 7 d §:n mukaan KKV:lla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa komissiolle tiedot, jotka kolmannet osapuolet ovat toimittaneet sille 27(1) artiklan nojalla. Kuka tahansa voi halutessaan toimittaa 27 artiklassa tarkoitettuja ilmoituksia KKV:lle tai suoraan komissiolle.

Asetuksen 23 artiklan mukaan komissio voi tarkastuksia suorittaakseen pyytää apua sen jäsenvaltion kilpailuviranomaiselta, jonka alueella tarkastus tehdään. Jos yritys vastustaa tarkastusta, jäsenvaltion on autettava komissiota pyytämällä tarvittaessa poliisin tai vastaavan lainvalvontaviranomaisen virka-apua tarkastuksen suorittamiseksi. Esityksen 7 e §:n mukaan KKV avustaisi komissiota digimarkkinasäädöksen nojalla suoritettavissa tarkastuksissa ja KKV olisi kansallisesti se taho, joka tekisi tarvittaessa poliisille virka-apupyynnön.

Asetuksen 16(5) artiklan mukaan komissio voi pyytää jäsenvaltion viranomaista tukemaan sitä markkinatutkimuksessa. Esityksen 7 f §:n mukaan KKV olisi se kansallinen viranomainen joka avustaisi komissiota tarvittaessa markkinatutkimuksissa. KKV:n kilpailuvalvonnassa arvioidaan tehtävän jossain määrin vastaavia selvityksiä kuin mitä asetuksen mukaisilla markkinatutkimuksilla pyritään selvittämään.

Artiklan 41 mukaan vähintään kolme jäsenvaltiota voi pyytää komissiota aloittamaan 17 artiklan mukaisen portinvartijaksi nimeämistä koskevan tai 19 artiklan mukaisen uusia palveluja ja uusia käytäntöjä koskevan markkinatutkimuksen. Lisäksi yksikin jäsenvaltio voi pyytää aloittamaan velvoitteiden järjestelmällistä noudattamatta jättämistä koskevan 18 artiklan mukaisen markkinatutkimuksen. Esityksen 7 f §:n mukaan KKV olisi se taho, joka tekisi tarvittaessa komissiolle markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön, koska KKV:lla arvioidaan olevan viranomaisista todennäköisesti paras asiantuntemus arvioimaan tarvetta markkinatutkimuksen tekemiselle. KKV voisi kuulla tarvittavia muita viranomaisia ministeriöt mukaan lukien ja nämä voisivat myös ehdottaa KKV:lle pyynnön tekemistä.

Esityksessä ei esitetä hyödynnettäväksi asetuksen 38 artiklan 7 kohdan mukaista kansallista liikkumavaraa sen osalta, että kansallinen viranomainen voisi kansallisen lainsäädännön salliessa oma-aloitteisesti suorittaa tutkinnan portinvartijoiden velvoitteita koskevien artiklojen 5-7 noudattamatta jättämisestä.

Esityksen vaikutusten arviointi

Esityksen ensisijaiset vaikutukset kohdistuvat KKV:oon, jolle asetuksesta ja esityksestä aiheutuvan lisätyön määrän arvioidaan kuitenkin olevan todennäköisesti melko vähäinen. Asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuvia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tarkasti, sillä niiden suuruus riippuu komission tekemien tieto- ja avustuspyyntöjen määrästä. KKV:lle aiheutuva vaikutus riippuu komission tietopyyntöjen lisäksi myös kolmansien osapuolien asetuksen 27 artiklan nojalla KKV:lle ilmoittamista portinvartijoiden käytäntöjä ja käyttäytymistä koskevista tiedoista sekä komission tarkastuksia ja markkinatutkimuksia koskevista avustuspyynnöistä. Komissio voi myös tarvittaessa kuulla kansallisia viranomaisia mistä tahansa asetuksen soveltamiseen liittyvästä asiasta. Esityksen vaikutuksia rajaa se, ettei Suomessa sijaitse nimettyjen tai tunnistettujen potentiaalisten portinvartijayritysten päätoimipisteitä.

Asetuksesta ja kansallisesta täydentävästä sääntelystä KKV:lle aiheutuvaa työmäärää ja siihen mahdollisesti liittyviä tarpeita voidaan arvioida noin 2–3 vuoden päästä lain voimaantulosta. Tähän esitykseen ei liity budjettivaikutuksia.

Komission jäsenmaalta pyytämien tietojen osalta on arvioitu, että asetuksen täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voisi olla esimerkiksi KKV:lla, Traficomilla, Finanssivalvonnalla ja tietosuojavaltuutetulla. Mahdollinen lisätyö muille viranomaisille kuin KKV:lle seuraisi suoraan EU asetuksesta ja sen määrä riippuisi mm. siitä, kuinka usein komissio lähettää tietopyyntöjä, kuinka laajoja ne ovat ja edellyttääkö tietopyyntöön vastaaminen tietoja edellä mainituilta viranomaisilta. KKV:n kansallisena yhteysviranomaisena toimiminen ei ainakaan lisäisi muiden kansallisten viranomaisten asetuksesta johtuvaa työtä verrattuna tilanteeseen, ettei kansallista yhteysviranomaista nimettäisi.

Kaavio komission tähän mennessä nimeämistä portinvartijoista ja niiden ydinalustapalveluista:

