

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia. Esityksellä ehdotetaan annettavaksi kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen liittyvää täydentävää kansallista sääntelyä. Vaikka kyseessä on jäsenvaltioissa sellaisenaan sovellettava asetus, esitetään täydentävän sääntelyn antamista sen varmistamiseksi, että kansallisten viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeät ja riittävät asetuksen täytäntöönpanosta vastaavan Euroopan komission avustamiseksi ja asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Esityksen mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimisi keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena digimarkkinasäädöksen liittyvissä asioissa sekä voisi salassapitosäännösten estämättä vastaanottaa digimarkkinasäädöksen artikloissa tarkoitettuja tietoja muilta kansallisilta viranomaisilta ja luovuttaa niitä Euroopan komissiolle.

Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta komissiota avustavana viranomaisena digimarkkinasäädöksen nojalla tehtävillä tarkastuksilla ja markkinatutkimuksissa sekä markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön tekijänä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Asetuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	6
2.1 Tavoitteet	6
2.2 Pääasiallinen sisältö	7
2.2.1 Asetuksen pääasiallinen sisältö	7
2.2.2 Komissiolle siirretty toimivalta	13
2.2.3 Kansallinen liikkumavara	14
2.2.4 Asetuksen vaikutukset	15
3 Nykytila ja sen arviointi	16
3.1 Yleistä	16
3.2 Tietojenvaihtoa koskeva sääntely	16
3.2.1 Yrityskeskittymiä koskevat tiedot	16
3.2.2 Tietopyynnöt ja asetuksen uudelleentarkasteluun liittyvät tiedot	18
3.2.3 Kolmansien osapuolten esittämät tiedot	21
3.2.4 Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö	21
3.2.5 Tietojenvaihto komission ja kansallisten tuomioistuinten välillä	22
3.2.6 Tietojenvaihtoa koskeva nykytilan arviointi	23
3.3 Markkinatutkimukset	25
3.3.1 Digimarkkina-asetuksen sääntely	25
3.3.2 Markkinatutkimuksia koskeva nykytilan arviointi	27
3.4 Muut tutkinta-, täytäntöönpano- ja seurantavaltuudet	27
3.4.1 Kuulemiset	27
3.4.2 Tarkastukset	28
3.4.3 Tarkastuksia ja kuulemisia koskeva nykytilan arviointi	30
4 Tavoitteet	31
5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	31
5.1 Keskeiset ehdotukset	31
5.1.1 Ehdotukset ja kansallisen liikkumavaran käyttö	31
5.1.2 Digimarkkina-asetukseen perustuva tietojenvaihto	31
5.1.3 Komission avustaminen tarkastusten toimittamisessa	32
5.1.4 Komission avustaminen markkinatutkimuksessa	33
5.2 Pääasialliset vaikutukset	34
5.2.1 Vaikutukset viranomaisiin	34
5.2.2 Vaikutukset tiedonhallintaan	36
5.2.3 Yritysvaikutukset	39
6 Muut toteuttamisvaihtoehdot	40
6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	40
6.1.1 Kansallisen sääntelyn antamatta jättäminen	40
6.1.2 Uuden lain säätäminen	41
6.1.3 Voimassa olevien lakien muuttaminen	41

6.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	42
7 Lausuntopalaute.....	43
7.1 Yhteenveto saadusta palautteesta	43
7.2 Lausuntopalautteen huomiointi	45
8 Säännöskohtaiset perustelut.....	48
9 Voimaantulo	55
10 Suhde muihin esityksiin	55
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	55
11.1 Yleistä.....	55
11.2 Markkinatutkimukset.....	56
11.3 Tarkastukset.....	57
11.4 Tietojenvaihtoa ja henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely.....	57
11.5 Säätämisyjärjestyksen arviointi	60
LAKIEHDOTUS.....	61
Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta.....	61

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan komissio antoi 15.12.2020 digimarkkinoiden kilpailullisuuden turvaamista tavoittelevan asetusehdotuksen ([KOM\(2020\) 842 lopullinen](#)) vaikutusarviointineen ([SWD\(2020\) 363 final](#), [SWD\(2020\) 364 final](#), [SEC\(2020\) 437 final](#)). 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 EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanon yhteydessä tekemät havainnot. EU:n nykyisten kilpailusääntöjen avulla ei voida aina puuttua riittävän tehokkaasti digitaalisilla markkinoilla ilmeneviin kilpailun vääristymiin esimerkiksi siitä syystä, että kilpailulainsäädäntöä sovelletaan jälkikäteen ja tapauskohtaisesti, kun taas digitaalisille markkinoille on ominaista jatkuvat ja nopeat muutokset. 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.

Vaikutusarvioiden pohjana oli komission vuonna 2020 järjestämät kaksi julkista kuulemistä kahdesta erillisestä alustavasta vaikutustendarviointista. Toinen alustavista vaikutustendarviointeista liittyi ehdotukseen uudeksi kilpailuoikeudelliseksi välineeksi (*New Competition Tool*, [Ares\(2020\)2877634](#)) ja toinen digitaalisia palveluja koskevaan lainsäädäntöpakettiin, jossa ehdotettiin uutta ennakkollista sääntelyä Euroopan unionin sisämarkkinoilla portinvartijoina toimiville ja vahvoja verkostovaikutuksia omaaville suurille verkkoalustayrityksille ([Ares\(2020\)2877647](#)). Lisäksi komissio on vaikutusarvioissaan hyödyntänyt perustamansa verkkopohjaisen alustatalouden seurantakeskuksen tekemiä mm. eriytettyyn kohteluun, alustojen valtaan ja niiden keräämän dataan pääsyyn liittyviä väliraportteja. Komissio on myös järjestänyt vuoden 2020 aikana sidosryhmäkuulemisen, työpajoja ja konferensseja tukemaan vaikutusarvioon liittyvää työtä.

Suomi vastasi komission julkisiin kuulemisiin syyskuussa 2020. Lisäksi Suomi lähetti julkisen kuulemisen yhteydessä kantapaperin, jossa esitetyt kannat perustuivat valtioneuvoston laatimaan E-kirjeeseen ([E 94/2020 vp](#)) tulevasta digipalvelupaketista. Suomi katsoi, että unionin kilpailusääntelyä voisi olla tarve päivittää siltä osin kuin se liittyy verkkoalustojen toimintaan ja niiden asemaan markkinoilla. Suomi suhtautui kuitenkin varauksellisesti suurten verkkoalustojen kilpailukäyttäytymistä koskevaan ennakoivaan (*ex ante*) EU-sääntelyyn. Suomi korosti, että mikäli tällaista sääntelyä kuitenkin annetaan, sen tulee olla selkeää ja sopia yhteen voimassa olevien kilpailusääntöjen kanssa.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Komission annettua ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriö (jäljempänä *TEM*) järjesti 11.1.2021 kuulemistilaisuuden alustatalouden parissa toimiville sidosryhmille. Ehdotusta käsiteltiin myös EU-asioiden komitean alaisten jaostojen laajoissa kokoonpanoissa, erityisesti kilpailukykyjaostossa. Ehdotuksesta laadittiin valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ([U](#)

[6/2021 vp](#)). Eduskunta yhtyi lausunnossaan valtioneuvoston kantaan ([TaVL 11/2021 vp](#), [LiVL 5/2021 vp](#), [SuVL 2/2021 vp](#)).

Suomi piti ehdotusta perusteltuna, sillä selvitysten mukaan digitaalisilla markkinoilla ilmeneviin ongelmiin ei ollut mahdollisuutta puuttua riittävän tehokkaasti kilpailu- ja kuluttajansuojasääntelyiden keinovalikoimilla. Suomen kannassa korostettiin myös, että sääntelyn tulee olla selkeää mutta samalla joustavaa, jotta alustayritysten ja markkinoiden yksilölliset ominaisuudet voidaan ottaa huomioon. Suomi katsoi, että portinvartija-alustoille asetettavien velvoitteiden tulee olla perusteltuja ja oikeasuhteisia. Yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamiseksi Suomi tuki komission ehdottamaa valvontaratkaisua, jossa komissio toimii päävastuullisena asetuksen täytäntöönpanosta ja valvonnasta vastaavana viranomaisena kansallisten viranomaisten roolin rajoituksessa komission valvonta- ja täytäntöönpanotehtäviä tukeviin toimiin.

Neuvosto hyväksyi yleisnäkemyksen ([13801/21](#)) ehdotuksesta 28.11.2021 pidetyssä kilpailukykyneuvostossa. Euroopan parlamentti hyväksyi neuvottelukantansa säädösehdotukseen täysistunnossaan 15.12.2021 ([PE732.531](#)).

Neuvottelujen edetessä neuvoston ja parlamentin puolella asetusehdotukseen lisättiin joitakin uusia kohtia. Osaa portinvartijayrityksiä koskevista velvoitteista laajennettiin ja asetusehdotukseen lisättiin myös uusia velvoitteita. TEM järjesti 4.2.2022 sidosryhmille keskustelutilaisuuden, jonka tavoitteena oli tiedottaa neuvottelutilanteesta ja kartoittaa suomalaisten yritysten ja kuluttajien näkemyksiä keskeisistä neuvottelukysymyksistä.

Asetusehdotukseen tehdyt lisäykset toteutettiin ottaen huomioon niiden tarkoituksenmukaisuus ja perustuminen markkinoilla havaittuihin epäoikeudenmukaisiin käytänteisiin. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että lisäykset eivät aiheuttaisi kohtuuttomia rasitteita portinvartijoille. Esimerkiksi henkilötietojen yhdistely eri alustapalveluiden välillä verkkomainontapalveluiden tarjoamiseksi ilman henkilötietojen kohteen antamaa suostumusta kiellettiin. Euroopan parlamentti ehdotti myös uutta velvoitetta numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalveluiden perustoimintojen yhteentoimivuudesta. Velvoite lisättiin asetukseen, mutta koskien vain perustoimintoja ja siten, että portinvartijalla on riittävästi aikaa turvallisuusnäkökulmien huomioon ottamiseksi. Velvoitteisiin liittyen neuvoston aloitteesta täsmennettiin portinvartijoiksi nimettyjen yritysten mahdollisuutta käydä komission kanssa vuoropuhelua 6 artiklan velvoitteiden teknisestä toteutuksesta ennen niiden soveltamisen aloittamista. Vuoropuhelun mahdollisuus lisää portinvartijoiden oikeusvarmuutta ja auttaa portinvartijoita sen varmistamisessa, että niiden toiminta on linjassa asetuksen sääntelyn kanssa.

Euroopan parlamentille oli tärkeää nostaa portinvartijalle määrättävän sakon ylärajaa kymmenestä prosentista 20 prosenttiin yrityksen edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Neuvotteluissa päädyttiin ratkaisuun, jossa velvoitteen rikkomisesta voidaan määrätä enintään 20 prosentin suuruinen sakko, jos portinvartijan on kahdeksan edeltävän vuoden aikana todettu syyllistyneen saman ydinalustapalvelun osalta samaan tai samankaltaiseen rikkomiseen. Muutoin sakko on enintään komission ja neuvoston ehdotusten mukaisesti kymmenen prosenttia yrityksen edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan liittyen asetusehdotusta täsmennettiin neuvotteluissa siten, että siinä tuodaan selvästi ilmi komission rooli asetuksen täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena ja jäsenvaltioiden viranomaisten roolin rajoittuminen komission täytäntöönpanotoimissa avustamiseen. Asetusehdotukseen lisättiin säännöt komission ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja koordinaatiosta, jotta voidaan

varmistaa mahdollisimman yhdenmukainen soveltaminen ja täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa. Kansallisilla viranomaisilla, myös kansallisilla tuomioistuimilla, tulee olla kaikki tarvittavat tiedot sen varmistamiseksi, että niiden tekemät päätökset eivät ole ristiriidassa komission tekemän päätöksen kanssa. Euroopan parlamentin ehdotuksesta lisättiin säännökset myös komission johtamasta digimarkkinasäädöksen korkean tason ryhmästä, joka voi tarvittaessa avustaa komissiota tarjoamalla neuvoja, asiantuntemusta ja suosituksia täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan liittyvissä yleisissä kysymyksissä. Korkean tason ryhmä koostuu asiaankuuluvista eurooppalaisista elimistä ja verkostoista, ja sen kokoonpanossa varmistetaan korkeatasoinen asiantuntemus ja maantieteellinen tasapaino.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1925 kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla ja direktiivien (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (digimarkkinasäädös), jäljempänä *digimarkkina-asetus* tai *asetus*, hyväksyttiin lopullisesti 14.9.2022 ja se tuli voimaan 1.11.2022. Asetuksen soveltaminen alkoi pääasiallisesti 2.5.2023. Asetus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 12.10.2022¹.

Komission digimarkkina-asetusta koskeva täytäntöönpanoasetus annettiin huhtikuussa 2023 ((EU) 2023/814). Täytäntöönpanoasetuksella täsmennettiin muun muassa tietojen toimittamiseen ja määräaikojen laskemiseen liittyviä käytännön seikkoja. Komissio on julkaissut myös digimarkkina-asetusta koskevan kysymyksiä ja vastauksia osion internetsivuillaan. Lisäksi komissio on julkaissut useita tarvittaessa päivitettäviä mallipohjia (*template*) käytettäväksi kun asetuksen mukaisia tietoja toimitetaan komissiolle. Asetuksen mukaan komissio voi antaa suuntaviivoja helpottaakseen asetuksen tehokasta täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa, mutta toistaiseksi komissio ei ole antanut suuntaviivoja.

Hallituksen esityksen valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu TEM:ssä virkatyönä. Esityksen valmistelu aloitettiin keväällä 2022 kartoittamalla mahdollisia kansallista sääntelyä edellyttäviä asetuksen säädöksiä. Vaikka kyseessä on sellaisenaan jäsenvaltioita velvoittava EU-säädös, havaittiin joidenkin asetuksen artikloiden edellyttävän täsmäntävää kansallista sääntelyä. Kansallisen sääntelyn tarve liittyy muun muassa sen varmistamiseen, että komission kanssa voidaan vaihtaa asetuksen täytäntöönpanoon liittyviä tietoja sekä komission ja kansallisten viranomaisten välisen yhteydenpidon tarkoituksenmukaiseen toteuttamiseen. Myös digimarkkina-asetuksen nojalla toteutettavien tarkastusten ja markkinatutkimusten osalta on havaittu tarve antaa täydentävää kansallista sääntelyä.

Hallituksen esityksen valmistelussa on tehty yhteistyötä mm. sisäministeriön, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Oikeusrekisterikeskuksen sekä erityisesti oikeusministeriön ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiantuntijoiden kanssa. Jatkovalmistelun aikana on oltu yhteydessä myös liikenne- ja viestintäministeriöön ja tietosuojavaltuutetun toimistoon.

¹ [EUVL L 265](#), 12.10.2022, s. 1–66.

2 Asetuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Tavoitteet

Digimarkkina-asetuksen tavoitteena on turvata kilpailun säilyminen digitaalisilla markkinoilla estämällä markkinoiden keskittyminen vain kaikkein suurimpien alustayritysten haltuun. Asetuksella asetetaan veloitteita EU:n sisämarkkinoilla niin sanotussa portinvartija-asemassa toimiville suurimmille alustayrityksille sekä kielletään kyseisiltä portinvartijoilta tiettyjä epäoikeudenmukaisia ja markkinoiden keskittymiseen johtavia menettelyjä. Asetuksessa portinvartijalla tarkoitetaan asetuksen 3 artiklan mukaisesti nimettyä ydinalustapalveluja tarjoavaa yritystä. Varmistamalla digitaalisten palvelujen kilpailullisuus ja oikeudenmukaisuus sisämarkkinoilla voidaan edistää innovointia, digitaalisten tuotteiden ja palveluiden korkeaa laatua, kohtuullisia ja kilpailukykyisiä hintoja sekä yritysten ja kuluttajien valinnanvapautta.

Asetuksen tavoitteena on myös varmistaa sisämarkkinoiden toimivuus yhtenäisen sääntelyn avulla ja estää kansallisista keskenään poikkeavista sääntelyratkaisuksista seuraava sääntelyn hajautuminen. Koska kyseessä on asetusmuotoinen säädös, on se sellaisenaan velvoittavaa oikeutta eivätkä jäsenvaltiot saa antaa asetuksesta poikkeavaa tai sen kanssa päällekkäistä sääntelyä. Jotkin asetuksen kohdat kuitenkin edellyttävät täsmentävän kansallisen sääntelyn antamista. Asetus ei rajoita EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoa eikä jäsenvaltioiden kansallisten kilpailusääntöjen soveltamista, vaan kyse on kilpailusääntöjen kanssa rinnakkaisesta ja niitä täydentävästä sääntelystä. Asetuksella puututaan portinvartijoiden käytäntöihin, joihin ei ole mahdollista puuttua riittävän tehokkaasti EU:n nykyisten kilpailu- tai kuluttajansuojasääntöjen avulla esimerkiksi siitä syystä, että kilpailulainsäädäntöä sovelletaan jälkikäteen ja tapauskohtaisesti.

2.2 Pääasiallinen sisältö

2.2.1 Asetuksen pääasiallinen sisältö

Kohde, soveltamisala ja määritelmät

Digimarkkina-asetuksen kohteina ovat sellaiset asetuksen nojalla portinvartijoiksi nimetyt yritykset, jotka tarjoavat ydinalustapalveluita unioniin sijoittautuneille yrityskäyttäjille tai unioniin sijoittautuneille taikka unionissa sijaitseville loppukäyttäjille. Asetusta ei sovelleta markkinoihin, jotka liittyvät [direktiivin \(EU\) 2018/1972](#) 2 artiklan 1 alakohdassa määriteltyihin sähköisiin viestintäverkkoihin taikka saman artiklan 4 alakohdassa määriteltyihin sähköisiin viestintäpalveluihin, lukuun ottamatta ydinalustapalveluksi määriteltyjä numeroista riippumattomiin henkilöiden välisiin viestintäpalveluihin liittyviä palveluja. Digimarkkina-asetus ei myöskään rajoita kilpailunrajoituksia koskevien Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 101 ja 102 artikloiden soveltamista. Se ei rajoita myöskään kansallisten kilpailusääntöjen eikä yrityskeskittymien valvontaa koskevan neuvoston asetuksen (EY) N:o 139/2004² (jäljempänä *sulautuma-asetus*) taikka yrityskeskittymiä koskevien kansallisten sääntöjen soveltamista.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta ("EY:n sulautuma-asetus") (EUVL L 24, 29.1.2004). Asetus on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139>

Asetuksessa tarkoitettuja ydinalustapalveluita ovat verkossa toimivat välityspalvelut, verkossa toimivat hakukoneet, verkkoyhteisöpalvelut, videonjakoalustapalvelut, numeroista riippumattomat henkilöiden väliset viestintäpalvelut, käyttöjärjestelmät, verkkoselaimet, virtuaaliavustajat, pilvipalvelut sekä edellä mainittuja ydinalustapalveluja tarjoavan yrityksen tarjoamat verkkomainontapalvelut, kuten mainosverkostot, mainospörssit ja muut mainonnan välityspalvelut. Kyseisiä palveluita tarjoava yritys voidaan asetuksen 3 artiklan nojalla nimetä portinvartijaksi, kun 1) yrityksellä on merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin, 2) sen tarjoama ydinalustapalvelu muodostaa yrityskäyttäjille tärkeän yhdysväylän loppukäyttäjien tavoittamiseksi, ja 3) yrityksellä on tai tulee lähitulevaisuudessa olemaan vakiintunut ja kestävä asema toiminnassaan.

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa on säädetty kynnysarvot, joiden ylittyessä yrityksen oletetaan täyttävän edellä mainitut portinvartija-aseman kriteerit. Yrityksellä katsotaan olevan merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin, jos sen vuotuinen liikevaihto unionissa oli vähintään 7,5 miljardia euroa kunakin kolmena viimeksi kuluneena tilikautena tai jos sen keskimääräinen pörssi-arvo tai vastaava käypä markkina-arvo oli vähintään 75 miljardia euroa viimeksi kuluneen tilikauden aikana ja se tarjoaa samaa ydinalustapalvelua vähintään kolmessa jäsenvaltiossa. Yrityksen tarjoaman ydinalustapalvelun katsotaan olevan tärkeä yhdysväylä, jos sillä oli viimeksi kuluneen tilikauden aikana kuukausittain vähintään 45 miljoonaa unioniin sijoittautunutta tai unionissa sijaitsevaa aktiivista loppukäyttäjää ja vuosittain vähintään 10 000 unioniin sijoittautunutta aktiivista yrityskäyttäjää. Yrityksellä katsotaan olevan vakiintunut ja kestävä asema jos tärkeänä yhdysväylänä toimimista koskevat kynnysarvot ovat täyttyneet kunakin kolmena viimeisenä tilikautena. Yrityksellä on 3 artiklan 5 kohdan nojalla mahdollisuus esittää perusteita, joiden nojalla sitä ei tulisi nimetä portinvartijaksi asetuksessa säädettyjen kynnysarvojen ylitymisestä huolimatta. Kynnysarvojen täyttymisen arvioinnissa tarvittavien loppukäyttäjien ja yrityskäyttäjien määrittelyä tarkennetaan asetuksen liitteessä kunkin ydinalustapalvelun osalta.

Kynnysarvot ylittävien yritysten tuli toimittaa asetuksen edellyttämät tiedot komissiolle viimeistään 3.7.2023. Komissio nimesi 6 tiedot toimittanutta yritystä portinvartijoiksi 6.9.2023. Nimetyillä yrityksillä on 6 kuukautta aikaa varmistaa asetuksen velvoitteiden noudattaminen portinvartija-asemiin kuuluvien ydinalustapalveluiden osalta.

Portinvartijoiden velvoitteet

Digimarkkina-asetuksessa säädetään lukuisia velvoitteita ja kieltoja, joita portinvartijaksi nimettyjen yritysten on noudatettava portinvartija-asemaan kuuluvien ydinalustapalveluidensa osalta. Asetuksessa muun muassa rajoitetaan portinvartijan mahdollisuutta yhdistellä henkilötietoja ilman niiden kohteen suostumusta sekä kielletään portinvartijoita suoraan tai välillisesti estämästä tai rajoittamasta mahdollisuuksia saattaa viranomaisten ja tuomioistuinten käsiteltäväksi portinvartijoiden käytäntöihin liittyviä kysymyksiä. Asetuksen velvoitteilla pyritään myös edistämään portinvartijoiden käyttöjärjestelmien avoimuutta kolmansien osapuolien sovelluksille ja sovelluskaupoille. Portinvartijoiden on varmistettava velvoitteiden noudattaminen niiden toiminnassa ja raportoitava komissiolle velvoitteiden noudattamiseksi tekemistään toimista. Tärkeimmät velvoitteita sisältävät artikkelit ovat asetuksen artikkelit 5–7, joissa säädetään ydinalustapalveluiden tarjoamisessa noudatettavista velvoitteista. Portinvartijoilla on 8 artiklan mukaisesti mahdollisuus käydä komission kanssa tarkempia keskusteluja siitä, miten asetuksen 6 ja 7 artikloiden velvoitteiden noudattaminen tulee toteuttaa. Artiklassa 5 säädettyjen velvoitteiden osalta ei ole vastaavaa mahdollisuutta. Yksittäisen velvoitteen soveltaminen voidaan keskeyttää portinvartijasta riippumattomien poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi, jos velvoitteen soveltaminen vaarantaisi portinvartijan

taloudellisen toiminnan elinkelpoisuuden. Portinvartijalle voidaan myös antaa vapautus yksittäisestä veloitteesta kansanterveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvästä syystä. Artiklassa 13 säädetään portinvartijoiden kiellosta kiertää 5–7 artikloiden kieltoja.

Ydinalustapalveluiden tarjoamisessa noudatettavien veloitteiden lisäksi artiklassa 14 säädetään portinvartijoiden veloitteesta ilmoittaa komissiolle sulautuma-asetuksen 3 artiklassa tarkoitettuun suunnitellusta keskittymästä, jossa sulautuvat yritykset tai keskittymään hankittava yritys tarjoavat ydinalustapalveluja tai muita digitaalisella tarjottavia palveluja taikka mahdollistavat datankeruun. Ilmoitus on tehtävä sekä ennen keskittymän toteuttamista että sitä koskevan sopimuksen tekemisen, julkisen osto- tai vaihtotarjouksen julkistamisen taikka määräysvallan tuottavan osuuden hankkimisen jälkeen. Digimarkkina-asetuksen mukainen ilmoitusvelvollisuus ei riipu siitä, onko keskittymästä ilmoitettava komissiolle sulautuma-asetuksen nojalla tai toimivaltaiselle kansalliselle kilpailuviranomaiselle yrityskeskittymiä koskevien kansallisten sääntöjen nojalla. Komissio ilmoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kaikista 14 artiklan nojalla saaduista tiedoista ja julkaisee vuosittain luettelon keskittymistä, joista portinvartijat ovat ilmoittaneet digimarkkina-asetuksen 14 artiklan nojalla. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää artiklan nojalla saatuja tietoja tehdäkseen komissiolle sulautuma-asetuksen 22 artiklan mukaisen pyynnön keskittymän tutkimisesta. Asetuksen 36 artiklan 2 kohdan mukaan 14 artiklan mukaisesti kerätyt tiedot voidaan käyttää digimarkkina-asetuksen, sulautuma-asetuksen ja yrityskeskittymiä koskevien kansallisten sääntöjen soveltamiseksi.

Asetuksen 15 artiklan nojalla portinvartijoiden on myös toimitettava komissiolle riippumattomasti tarkastettu kuvaus mahdollisista kuluttajien profiloitintekniikoista kuuden kuukauden kuluessa portinvartijaksi nimeämisestä ja julkistettava sitä koskeva yleiskatsaus sekä päivitettävä kuvaus ja yleiskatsaus vähintään vuosittain. Artiklassa 28 veloitetaan portinvartijat perustamaan portinvartijan operatiivisista toiminnoista riippumaton valvontatoiminto, joka koostuu yhdestä tai useammasta säännösten noudattamisen valvonnasta vastaavasta toimihenkilöstä.

Markkinatutkimukset

Asetuksessa komissiolle on annettu toimivalta tehdä markkinatutkimuksia, joista säädetään tarkemmin asetuksen IV luvussa. Markkinatutkimus voidaan tehdä yrityksen portinvartijaksi nimeämiseksi tai portinvartija-asemaan kuuluvien ydinalustapalveluiden selvittämiseksi (17 artiklan mukainen markkinatutkimus); asetuksessa säädettyjen veloitteiden järjestelmällisen noudattamatta jättämisen selvittämiseksi (18 artiklan mukainen markkinatutkimus); sekä sen selvittämiseksi, tulisiko yksi tai useampi digitaalialan palvelu lisätä asetuksen 2 artiklan ydinalustapalvelujen luetteloon taikka ydinalustapalveluiden kilpailullisuutta rajoittavien tai epäoikeudenmukaisten käytäntöjen havaitsemiseksi (19 artiklan mukainen markkinatutkimus).

Komissio voi pyytää yhtä tai useampaa jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tukemaan sitä markkinatutkimuksessa. Kansallisten kilpailuviranomaisten velvollisuudesta avustaa komissiota markkinatutkimuksissa on säädetty myös komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten yhteistyötä koskevassa 38 artiklan 6 kohdassa. Asetuksessa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus pyytää komissiota aloittamaan digimarkkina-asetukseen liittyvä markkinatutkimus. Artikloissa 17 ja 19 säädettyjen markkinatutkimusten osalta kolmen tai useamman jäsenvaltion tulee esittää aloittamista koskeva pyyntö. Artiklan 18 mukaista markkinatutkimusta voi pyytää yksi tai useampi jäsenvaltio. Jäsenvaltioiden tulee toimittaa todisteita tukemaan markkinatutkimuksen aloittamista koskevaa pyyntöään.

Asetuksen noudattamisen valvonta

Digimarkkina-asetuksen noudattamisen valvonta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Asetukseen liittyvistä tutkinta-, täytäntöönpano- ja seurantavaltuuksista säädetään asetuksen V luvussa, johon kuuluvat artikkelit 20–43. Asetuksen valvonnan suorittamiseksi komissio voi tehdä tietopyyntöjä (21 artikla), kuulla luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä (22 artikla) sekä toteuttaa yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä koskevia tarkastuksia (23 artikla). Komissio voi kohdistaa tietopyyntöjään myös jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja asetuksessa velvoitetaan kansallisia viranomaisia avustamaan komissiota sen pyynnöstä esimerkiksi markkinatutkimusten toteuttamisessa. Komissiolla on lisäksi toimivalta määrätä portinvartijoille välitoimia³ (24 artikla) ja komissio voi myös määrätä portinvartijan markkinatutkimuksen aikana esittämiä sitoumuksia portinvartijaa velvoittaviksi (25 artikla).

Komissio voi 26 artiklan nojalla nimetä itsenäisiä ulkoisia asiantuntijoita tai tarkastajia sekä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten virkamiehiä avustamaan asetuksen velvoitteiden ja sen nojalla määrättyjen toimenpiteiden täytäntöönpanon valvonnassa sekä antamaan erityisasiantuntemusta ja -tietämystä komissiolle. Lisäksi asetuksessa säädetään digimarkkina-asetuksen korkean tason ryhmästä, joka tarvittaessa voi avustaa komissiota tarjoamalla neuvoja, asiantuntemusta ja suosituksia asetuksen täytäntöönpanoon tai noudattamisen valvontaan liittyvissä yleisissä kysymyksissä. Ryhmä koostuu asiaankuuluvista eurooppalaisista elimistä ja verkostoista ja sen kokoonpanossa tulee varmistaa korkeatasoinen asiantuntemus ja maantieteellinen tasapaino. Ryhmässä saa olla enintään 30 jäsentä ja ryhmän puheenjohtajana toimii komissio.

Vaikka asetuksen valvontaan liittyvä toimivalta on komissiolla, jäsenvaltioille on kuitenkin asetuksen 38 artiklan 7 kohdassa annettu mahdollisuus komission täytäntöönpanotoimien tukemiseksi antaa kansallisille kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaaville viranomaisilleen valtuudet toteuttaa tutkimuksia portinvartijoiden velvoitteiden noudattamatta jättämisen selvittämiseksi. Tällaisen toimivallan antaminen kansallisille viranomaisille ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kansalliset viranomaiset tekisivät varsinaisia digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanoa koskevia päätöksiä. Jäsenvaltioiden mahdollisuus antaa kilpailuviranomaisilleen digimarkkina-asetuksen valvontaan liittyviä toimivaltuuksia rajoittuu siten alustavien selvitystoimenpiteiden mahdollistamiseen. Asetuksen johdanto-osan mukaan tämä voi olla merkityksellistä erityisesti tapauksissa, joissa ei aluksi voida määrittellä rikkooko portinvartijan menettely mahdollisesti digimarkkina-asetusta vai kilpailusääntöjä vaiko kenties molempia.

Asetuksen noudattamisen valvontaan liittyy myös komissiolle ja kansallisille kilpailuviranomaisille asetuksen 27 artiklassa säädetty velvollisuus vastaanottaa kolmansien osapuolten esittämiä tietoja portinvartijoiden käytänteistä ja käytöksestä. Kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja komissiolla on kuitenkin täysi harkintavalta sen suhteen, toteuttavatko ne jatkotoimenpiteitä saamiensa yhteydenottojen perusteella. Jos kansallinen kilpailuviranomainen katsoo sille toimitettujen tietojen pohjalta kyseessä olevan mahdollinen asetuksen noudattamatta jättäminen, sen on välitettävä nämä tiedot komissiolle.

Asetuksen nojalla kerättyjä tietoja voidaan 36 artiklan mukaan käyttää lähtökohtaisesti vain asetuksen soveltamiseksi. Asetuksen 14 artiklan nojalla saatuja portinvartijoiden yritysraportteja

³ Digimarkkina-asetuksessa samoin kuin EU:n kilpailusääntelyssä käytetään käsitettä *välitoimi*. Kilpailulain (948/2011) 45 §:ssä käytetään vastaavista toimista käsitettä *väliaikaismääräys*.

koskevia tietoja voidaan kuitenkin käyttää digimarkkina-asetuksen lisäksi myös sulautuma-asetuksen sekä kansallisten yrityskauppa-asetuksen sääntelyiden soveltamisessa. Digimarkkina-asetuksen 15 artiklan nojalla saatuja tietoja portinvartijoiden mahdollisesti käyttämistä kuluttajien profiloitintekniikoista voidaan käyttää digimarkkina-asetuksen lisäksi myös asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) soveltamiseksi. Komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden virkahenkilöt, toimihenkilöt ja muut kyseisten viranomaisten valvonnassa työskentelevät henkilöt sekä kaikki luonnolliset ja oikeushenkilöt, mukaan lukien komission nimeämät tarkastajat ja asiantuntijat, eivät saa ilmaista tietoja, jotka ne ovat saaneet tai joita ne ovat vaihtaneet digimarkkina-asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä.

Komission tulee toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomus asetuksen täytäntöönpanosta ja edistymisestä sen tavoitteiden saavuttamisessa. Kertomukseen on sisällyttävä muun muassa yhteenveto komission toimista ja yleiskatsaus asetukseen liittyvästä komission ja kansallisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Komission tulee julkaista kertomus verkkosivustollaan.

Artiklassa 42 säädetään kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta annetun [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin \(EU\) 2020/1828](#) soveltamisesta portinvartijoiden digimarkkina-asetuksen säännösten rikkomista koskeviin edustajakanteisiin. Artiklan 43 mukaan digimarkkina-asetuksen rikkomisesta ilmoittamiseen ja ilmoittavien henkilöiden suojeluun sovelletaan unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annettua [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä \(EU\) 2019/1937](#).

Seuraamukset ja vanhentumisajat

Mikäli komissio havaitsee portinvartijan jättävän noudattamatta 5–7 artikloissa säädettyjä velvoitteita, 8 artiklan nojalla tehdyssä päätöksessä vahvistettuja toimenpiteitä, 24 artiklan mukaisia välimiinoita taikka 25 artiklan nojalla sitoviksi määrättyjä portinvartijan esittämiä sitoumuksia, komissio voi 29 artiklan nojalla tehdä noudattamatta jättämistä koskevan päätöksen. Päätöksessä komissio määrää portinvartijan lopettamaan noudattamatta jättämisen määräajassa sekä antamaan selvityksen siitä, miten portinvartija aikoo noudattaa kyseistä päätöstä.

Asetuksen noudattamatta jättämisen perusteella komissio voi 30 artiklan nojalla määrätä portinvartijoille sakkoja⁴. Sakko voi olla enintään 10 prosenttia portinvartijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Jos portinvartijan on edeltävän kahdeksan vuoden aikana tehdyllä noudattamatta jättämistä koskevalla päätöksellä todettu syyllistyneen saman ydinalustapalvelun osalta samaan tai samankaltaiseen 5–7 artiklassa säädetyn velvoitteen rikkomiseen, sakon enimmäismäärä on 20 prosenttia edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Komissio voi myös määrätä sakon, jonka suuruus on enintään yksi prosentti yrityksen edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta liikevaihdosta, jos yritys on tahallaan tai tuottamuksellisesti esimerkiksi toimittanut virheellisiä, puutteellisia tai

⁴ Digimarkkina-asetuksessa tarkoitetut *sakot* eivät ole rikosoikeudellisia seuraamuksia, vaan rangaistusluonteisia hallinnollisia sanktioita. Vastaavasti EU:n kilpailuoikeudellisissa sääntelyissä käytetään käsitettä sakko, vaikka kyseessä ovat rangaistusluonteiset hallinnolliset sanktiot.

harhaanjohtavia tietoja. Artiklassa säädetään myös yritysten yhteenliittymälle määrätyn sakon perimisestä yhteenliittymän jäseniltä.

Artiklan 31 nojalla komissio voi määrätä portinvartijoille, muille yrityksille ja yritysten yhteenliittymille myös uhkasakon. Uhkasakon enimmäismäärä on enintään 5 prosenttia yrityksen edeltävän tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Uhkasakon tarkoituksena on saada sen kohde noudattamaan komission asetuksen nojalla tekemiä päätöksiä ja määräämiä toimenpiteitä.

Asetuksen 45 artiklassa säädetään unionin tuomioistuimen toimivallasta tutkia komission sakkoja ja uhkasakkoja koskevia päätöksiä. Artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on SEUT 261 artiklan mukaisesti täysi harkintavalta tutkia valitukset päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakkoja tai uhkasakkoja. Se voi kumota sakon tai uhkasakon taikka alentaa tai korottaa sitä.

Sakkojen ja uhkasakkojen ohella portinvartija voidaan määrätä toteuttamaan myös käyttäytymistä koskevia tai rakenteellisia korjaustoimenpiteitä. Korjaustoimenpiteitä voidaan määrätä, jos 18 artiklan mukainen velvoitteiden noudattamatta jättäminen koskeva markkinatutkimus osoittaa, että portinvartija on järjestelmällisesti rikkonut yhtä tai useampaa 5–7 artiklassa säädettyä velvoitetta ja säilyttänyt portinvartijan asemansa, vahvistanut sitä tai laajentanut sitä edelleen. Korjaustoimenpiteisiin voi kuulua myös määräaikainen kieltä toteuttaa sulautuma-asetuksen 3 artiklassa tarkoitettua keskittymää sellaisten ydinalustapalvelujen tai muiden digitaaliella tarjottavien palvelujen tai tietojen keräämisen mahdollistavien palvelujen osalta, joihin kyseinen järjestelmällinen noudattamatta jättäminen vaikuttaa. Kiellon on oltava oikeasuhteinen ja tarpeellinen oikeudenmukaisuuden ja kilpailullisuuden säilyttämiseksi tai palauttamiseksi.

Yhteistyö kansallisten viranomaisten kanssa

Artikloissa 37–39 säädetään yhteistyöstä komission ja kansallisten viranomaisten sekä tuomioistuinten välillä. Artiklassa 37 säädetään yleisesti yhteistyöstä kansallisten viranomaisten kanssa. Komissio ja jäsenvaltiot ovat velvollisia tekemään tiivistä yhteistyötä ja koordinoimaan täytäntöönpanotoimiaan varmistaakseen portinvartijoihin sovellettavien oikeudellisten välineiden johdonmukaisen, tehokkaan ja täydentävän täytäntöönpanon. Komissio voi artiklan nojalla kuulla kansallisia viranomaisia mistä tahansa digimarkkina-asetuksen soveltamiseen liittyvästä asiasta.

Asetuksen 38 artiklassa säädetään erikseen yhteistyöstä ja koordinoinnista kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa. Komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat velvollisia tiedottamaan toisilleen täytäntöönpanotoimistaan Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston (*European Competition Network, ECN*) kautta. Jos kansalliselle kilpailuviranomaiselle on kansallisessa sääntelyssä annettu toimivalta suorittaa digimarkkina-asetuksen noudattamiseen liittyviä alustavia selvitystoimia, kansallinen kilpailuviranomainen voi omasta aloitteestaan toteuttaa tutkinnan mahdollisen 5–7 artiklan velvoitteiden noudattamatta jättämisen selvittämiseksi. Komissiolle on ilmoitettava kirjallisesti ennen ensimmäistä muodollista tutkintatoimenpidettä.

Artiklassa 39 säädetään tarkemmin yhteistyöstä kansallisten tuomioistuinten kanssa. Asetuksen soveltamiseen liittyvien menettelyjen osalta kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää komissiota toimittamaan sen hallussa olevia tietoja tai näkemyksen asetuksen soveltamisesta. Jäsenvaltiot ovat velvollisia toimittamaan komissiolle kirjallisen kopion kaikista asetuksen

soveltamista koskevista kansallisten tuomioistuinten tuomioista. Komissio voi omasta aloitteestaan toimittaa kirjallisia huomioita kansallisille tuomioistuimille ja kansallisen tuomioistuimen suostumuksella komissio voi antaa myös suullisia havaintoja. Huomioiden tekemistä varten komissio voi pyytää kansallista tuomioistuinta toimittamaan kaikki asian arvioimiseksi tarpeelliset asiakirjat. Kansalliset tuomioistuimet eivät saa tehdä komission päätösten kanssa ristiriitaisia päätöksiä ja kansallisten tuomioistuinten tulee myös välttää tekemästä päätöksiä, jotka eivät ole yhteensopivia komission suunnittelemien päätösten kanssa. Tämän varmistamiseksi kansallinen tuomioistuin voi arvioida tarvetta keskeyttää vireillä olevan asian käsittely. Artikla ei vaikuta kansallisten tuomioistuinten mahdollisuuteen pyytää ennakkoratkaisua SEUT 267 artiklan mukaisesti.

Jäsenvaltiot osallistuvat digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanoa koskeviin menettelyihin myös digitaalisten markkinoiden neuvoo-antavan komitean (*Digital Markets Advisory Committee, DMAC*) kautta. Komitea toimii [asetuksessa \(EU\) N:o 182/2011](#)⁵ tarkoitettuna komiteana.

Loppusäännökset

Artiklassa 44 säädetään komission asetuksen nojalla tekemien tiettyjen päätösten julkaisemisesta. Julkaistaessa on mainittava osapuolten nimet ja päätöksen pääasiallinen sisältö, mukaan lukien määrätyt seuraamukset. Julkaisussa on otettava huomioon portinvartijoiden tai kolmansien osapuolten oikeudet edut sen suhteen, että heidän luottamukselliset tietonsa suojataan.

Artikloissa 51 ja 52 säädetään asetusta koskevan viittauksen lisäämisestä unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1937 liitteeseen sekä kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2020/1828 liitteeseen.

Artiklassa 53 säädetään komission velvollisuudesta suorittaa asetuksen tavoitteiden toteutumista koskeva arviointi kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta sekä kolmen vuoden välein siitä eteenpäin. Komission tulee laatia ja julkaista arvioinnista raportti. Jäsenvaltiot ovat velvollisia toimittamaan komissiolle kaikki tällaisen raportin laatimisessa tarvittavat tiedot.

Artiklassa 54 säädetään asetuksen voimaantulosta ja soveltamisen alkamisesta. Asetus tuli voimaan 1.11.2022. Asetuksen soveltaminen alkoi pääosin 2.5.2023, mutta 3 artiklan 6 ja 7 kohtaa sekä 40, 46, 47, 48, 49 ja 50 artiklat soveltuivat heti voimaantulopäivästä lukien. Artikloita 42 ja 43 on sovellettu 25.6.2023 lukien.

2.2.2 Komissiolle siirretty toimivalta

Artiklassa 49 komissiolle siirretään asetuksen voimaantulopäivästä 1.11.2022 lukien viideksi vuodeksi 3 artiklan 6 ja 7 kohdissa sekä 12 artiklan 1, 3 ja 4 kohdissa tarkoitettu valta antaa delegoituja säädöksiä. Komission tulee laatia siirrettyä säädösvaltaa koskeva kertomus

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä, EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13–18.

viimeistään yhdeksän kuukautta ennen viiden vuoden jakson päättymistä. Säädösvallan siirtoa jatketaan ilman eri toimenpiteitä samanpituisiksi kausiksi, ellei Euroopan parlamentti tai neuvosto vastusta jatkamista. Euroopan parlamentti voi milloin tahansa peruuttaa säädösvallan siirron. Peruuttaminen ei vaikuta jo voimassa olevien delegoitujen säädösten pätevyYTEEN.

Asetuksen 3 artiklan 6 ja 7 kohtien nojalla komissio voi antaa delegoituja säädöksiä portinvartijaolettaman muodostavien kynnysarvojen laskemisessa sovellettavan menetelmän täsmentämiseksi ja tarvittaessa mukauttaa sitä vastaamaan markkinoiden ja teknologian kehitystä sekä asetuksen liitteessä vahvistetun yrityskäyttäjien ja loppukäyttäjien laskemiseen käytettävän menetelmän ja indikaattoreiden luettelon päivittämiseksi. Asetuksen 12 artiklassa puolestaan annetaan komissiolle toimivalta antaa delegoituja säädöksiä 5–7 artiklan veloitteiden täydentämiseksi sekä 7 artiklan 2 kohdassa yksilöityjen perustoimintojen luettelon muuttamiseksi joko lisäämällä siihen tai poistamalla siitä numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalveluiden toimintoja. Asetuksen 12 artiklan nojalla annettavien delegoitujen säädösten on perustuttava antamisen tarpeen osoittavaan 19 artiklan mukaiseen markkinatutkimukseen.

Delegoitujen säädösten antamista koskevan toimivallan lisäksi komissio voi antaa täytäntöönpanosäännöksiä ja suuntaviivoja sekä valtuuttaa eurooppalaiset standardointiorganisaatiot laatimaan digimarkkina-asetuksessa säädettyjen veloitteiden täytäntöönpanoon liittyviä standardeja veloitteiden täytäntöönpanon helpottamiseksi. Artiklassa 46 komissiolle annetaan toimivalta antaa täytäntöönpanosäännöksiä artiklassa tarkemmin määriteltyjen seikkojen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä. Täytäntöönpanosäännökset hyväksytään noudattaen 50 artiklassa mainittuja komiteamenettelyjä. Artiklan 47 mukaan komissio voi antaa suuntaviivoja mistä tahansa digimarkkina-asetuksen osa-alueesta helpottaakseen sen tehokasta täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa. Artiklassa 48 annetaan komissiolle toimivalta valtuuttaa aiheellisissa tapauksissa ja tarpeen mukaan eurooppalaiset standardointiorganisaatiot helpottamaan digimarkkina-asetuksessa säädettyjen veloitteiden täytäntöönpanoa laatimalla asianmukaisia standardeja.

2.2.3 Kansallinen liikkumavara

Digimarkkina-asetus on asetuksen muodossa annettua EU-sääntelyä, minkä vuoksi sitä on noudatettava sellaisenaan eikä jäsenvaltioissa voida antaa asetuksesta poikkeavaa tai sen kanssa päällekkäistä sääntelyä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt sinänsä selvänä, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (katso esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Asetuksen kohdetta ja soveltamisalaa määrittävän 1 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltioita nimenomaisesti kielletään asettamasta portinvartijoille lisävelvollisuuksia laeilla, asetuksilla tai hallinnollisilla toimenpiteillä kilpailullisten ja oikeudenmukaisten markkinoiden varmistamiseksi. Asetus ei kuitenkaan estä jäsenvaltioita asettamasta veloitteita yrityksille, mukaan lukien ydinalustapalveluita tarjoavat yritykset, asioissa, jotka eivät kuulu digimarkkina-asetuksen soveltamisalaan. Edellytyksenä kuitenkin on, että kyseiset veloitteet ovat yhteensopivia unionin lainsäädännön kanssa eivätkä johdu asianomaisten yritysten asemasta digimarkkina-asetuksen mukaisena portinvartijana.

Poikkeuksen lähtökohtaisesta kansallisen liikkumavaran puuttumisesta muodostaa asetuksen 38 artiklan 7 kohdassa jäsenvaltioille annettu mahdollisuus säätää kansallisesti

kilpailuviranomaisilleen toimivalta suorittaa omasta aloitteestaan tutkinta, joka koskee asetuksen 5–7 artikloissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisen selvittämistä. Jos kansallisille kilpailuviranomaisille on annettu tällaisia toimivaltuuksia, tulee niiden ilmoittaa kyseisten toimivaltuuksien käytöstä kirjallisesti komissiolle ennen ensimmäisen virallisen tutkintatoimenpiteen toteuttamista. Asetuksen johdanto-osassa kuitenkin korostetaan, että toimivalta panna asetus täytäntöön on yksinomaan komissiolla. Kansallisesti annettavien toimivaltuuksien sisältö rajoittuu siten asetuksen rikkomisepäilyjen alustavaan selvittämiseen tarvittavien toimivaltuuksien antamiseen kansallisille kilpailuviranomaisille. Kansallisille kilpailuviranomaisille ei ole mahdollista antaa toimivaltaa tehdä varsinaisia digimarkkina-asetuksen soveltamista koskevia päätöksiä.

Vaikka asetuksessa veloitetaan jäsenvaltioiden kansallisia viranomaisia tekemään erilaisia komission täytäntöönpanotoimia tukevia toimenpiteitä, asetus ei sisällä kaikilta osin riittävän yksityiskohtaisia säännöksiä niiden toteuttamiseksi. Kansallisia viranomaisia koskevien toimivaltuuksien puuttuessa asetuksen sääntelystä, on niistä tarpeen säätää kansallisesti, sillä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tässä esityksessä ehdotettavan kansallisen sääntelyn osalta ei ole kyse digimarkkina-asetuksen 1 artiklan 5 kohdassa kielletystä asetuksen varsinaisen velvoittavan asiasisällön kanssa päällekkäisestä tai siitä poikkeavasta sääntelystä, vaan kansallisilta viranomaisilta edellytetyjen toimenpiteiden toteuttamisen mahdollistavasta asetuksen sääntelyä täydentävästä sääntelystä.

2.2.4 Asetuksen vaikutukset

Euroopan komission tekemän vaikutustenviannon mukaan asetus lisää digitaalisten markkinoiden kilpailullisuutta täyttämällä sääntelyssä olevan aukon. Sääntely edistää sellaisten portinvartijoiden kanssa vaihtoehtoisten alustojen syntymistä, jotka voisivat tarjota laadukkaita ja innovatiivisia tuotteita ja palveluja kohtuullisin hinnoin. Uudesta sääntelystä seuraavan kuluttajahyödyn arvioidaan olevan 13 miljardia euroa vuodessa. Lisäksi sisämarkkinoiden hajanaisuuden odotetaan vähenevän.

Asetuksesta aiheutuvien suurimpien kustannusten arvioidaan liittyvän kustannuksiin, joita portinvartijoille aiheutuu uusien sääntöjen noudattamisesta. Myös muille yrityksille voi aiheutua tiettyjä hallinnollisia kustannuksia tietopyyntöihin vastaamisesta. Euroopan komissiolle täytäntöönpanosta aiheutuvan rasitteen arvioidaan olevan pieni suhteessa taloudelle koituvaan hyötyyn. Kansallisille viranomaisille arvioidaan koituvan joitakin vähäisiä hallinnollisia kustannuksia.

Asetuksen 53 artiklan mukaan Euroopan komission tulee arvioida asetuksen tavoitteiden saavuttamista sekä asetuksen vaikutuksia yrityskäyttäjiin ja loppukäyttäjiin viimeistään 3.5.2026 ja sen jälkeen joka kolmas vuosi. Arviointien tulokset tulee toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle.

Esitykseen liittyviä viranomaisvaikutuksia on käsitelty pääasiassa esityksen jaksossa 5.2.1. Kansallisille viranomaisille kuten Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ja tietosuojavaltuutetun toimistolle aiheutuu tiettyä lisätyötä myös itse digimarkkina-asetuksesta. Esimerkiksi kansallisten viranomaisten yhteistyötä koskevan 37 artiklan perusteella työtä voi aiheutua esimerkiksi portinvartijoihin sovellettavien käytettävissä olevien oikeudellisten välineiden täytäntöönpanotoimien koordinoinnista. Myös digimarkkina-asetuksen 1 artiklan 7 kohta edellyttää komission ja jäsenvaltioiden yhteistyötä ja täytäntöönpanotoimien koordinointia sen varmistamiseksi, etteivät kansalliset viranomaiset tee päätöksiä jotka ovat ristiriidassa komission digimarkkina-asetuksen perusteella tekemien päätösten kanssa. Asetuksen 38 artikla koskee sen sijaan vain komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä ja

koordinoitua. Komission ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välinen yhteistyö ja koordinointi koskee kansallisten kilpailututkimusten ja komission digimarkkina-asetuksen soveltamiseen liittyvää yhteydenpitoa.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvan lisätyön osalta voidaan todeta, että asetuksessa nimenomaisesti kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission välistä yhteydenpitoa koskevia mainintoja on yrityskeskittymistä ilmoittamista koskevassa 14 artiklassa, kuulemisia koskevassa 22 artiklassa, tarkastuksia koskevassa 23 artiklassa, kolmansien osapuolten esittämiä tietoja koskevassa 27 artiklassa sekä yhteistyötä ja koordinoitua kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa koskevassa 38 artiklassa.

Digimarkkina-asetuksen 50 artiklassa säädetään digitaalisten markkinoiden neuvoa-antavasta komiteasta. Esityksessä ei esitetä sääntelyä neuvoa-antavaan komiteaan ja siellä edustamiseen liittyen. Esitystä annettaessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto on edustettuna neuvoa-antavassa komiteassa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston arvion mukaan henkilötietoja ja niiden suojaa koskevat kysymykset liittyvät olennaisesti digimarkkina-asetuksen soveltamiseen. Annetun arvion mukaan digimarkkina-asetus aiheuttaisi tietosuojavaltuutetun toimistolle lisätyötä ja lisäresursointitarvetta. Asetuksen aiheuttama lisätyö aiheutuisi tietosuojavaltuutetun toimiston arvion mukaan pääasiassa komission ja Euroopan tietosuojaneuvoston välisen yhteistyövelvoitteen kautta. Euroopan tietosuojaneuvoston kannalta erityisen relevanteiksi digimarkkina-asetuksen artikloiksi on arvioitu ainakin portinvartijoiden velvoitteita koskeva 5 artikla, kuluttajien profiloitintekniikkoja koskeva 15 artikla ja korkean tason ryhmää koskeva 40 artikla. Korkean tason ryhmä koostuu useiden eri alojen viranomaisten yhteistyöelimistä, joista yksi on Euroopan tietosuojaneuvosto. Euroopan tietosuojaneuvosto on jäsenvaltioiden valvontaviranomaisista koostuva EU-elin, jolla on toimivalta antaa sitovia päätöksiä. Tietosuojavaltuutetun toimisto on kansallisena valvontaviranomaisena tietosuojaneuvoston jäsen.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Yleistä

Suomessa ei ole digimarkkina-asetuksessa määriteltyjä ydinalustapalveluita tarjoavia yrityksiä koskevaa kansallista sääntelyä. Koska digimarkkina-asetuksen osalta kyseessä on suoraan velvoittavana asetuksena annettu EU-sääntely, ei kansallisesti ole myöskään mahdollista antaa asetuksen säännöksistä poikkeavaa tai niiden kanssa päällekkäistä sääntelyä. Kansallista sääntelyä on kuitenkin tarpeen antaa sen varmistamiseksi, että kansalliset viranomaiset pystyvät täyttämään asetuksen edellyttämät toimet, kuten esimerkiksi toimittamaan tietoja komissiolle sekä avustamaan komissiota digimarkkina-asetuksen nojalla tehtävien markkinatutkimusten toteuttamisessa.

Koska asetuksen sääntely on suurimmaksi osaksi sellaisenaan velvoittavaa eikä jätä kansallisesti liikkumavaraa, esityksen seuraavissa alaluvuissa arvioidaan nykytilan riittävyttä tarkemmin ainoastaan niiden kokonaisuuksien osalta, joiden osalta on arvioitu olevan olemassa mahdollinen tarve antaa tarkentavaa kansallista sääntelyä. Tällaisia kokonaisuuksia ovat 21, 27, 38 ja 53 artikloissa säädetty tietojen toimittamista kansallisten viranomaisten ja komission välillä koskevat artikkelit, komission markkinatutkimuksiin liittyvät 16 artiklan 5 kohdan mukainen komission avustaminen ja markkinatutkimuksen aloittamista koskevan 41 artiklassa tarkoitetun pyynnön esittäminen sekä eräät asetuksen tutkinta-, täytäntöönpano- ja seurantavaltuuksia koskevat artikkelit, kuten esimerkiksi 23 artiklan 8 kohdassa säädetty

velvollisuus pyytää poliisin virka-apua komission tarkastusten yhteydessä. Lisäksi jaksossa arvioidaan 38 artiklan 7 kohdassa tarkoitetun 5–7 artikloiden velvoitteiden rikkomisen selvittämistä koskevien kansallisten kilpailuviranomaisten oma-aloitteisten alustavien tutkintojen mahdollistavan kansallisen sääntelyn tarvetta. Vaikka Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artiklan sisämarkkinoita koskevalla oikeusperustalla annettu digimarkkina-asetus ei olekaan kilpailuoikeudellista sääntelyä, asetuksen ja kilpailuoikeudellisen sääntelyn läheisen yhteyden vuoksi nykytilan kuvauksessa käsitellään erityisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia koskevaa kansallista sääntelyä.

3.2 Tietojenvaihtoa koskeva sääntely

3.2.1 Yrityskeskittymiä koskevat tiedot

Asetuksen 14 artiklassa säädetään portinvartijoiden velvollisuudesta ilmoittaa komissiolle yrityskeskittymistä. Artiklan 1 kohdan mukaan portinvartijan on ilmoitettava komissiolle sulautuma-asetuksen 3 artiklassa tarkoitetusta suunnitellusta keskittymästä, jossa sulautuvat yritykset tai keskittymään hankittava yritys tarjoavat ydinalustapalveluja tai muita digitaalisella tarjottavia palveluja tai mahdollistavat datankeruun. Ilmoitus on tehtävä riippumatta siitä, pitääkö yrityskeskittymästä ilmoittaa komissiolle sulautuma-asetuksen nojalla tai kansallisille kilpailuviranomaisille kansallisten yrityskeskittymiä koskevien sääntelyiden nojalla. Artiklan mukainen ilmoitus komissiolle on tehtävä ennen keskittymän toteuttamista ja sopimuksen tekemisen, julkisen osto- tai vaihtotarjouksen julkistamisen tai määräysvallan tuottavan osuuden hankkimisen jälkeen.

Artiklan 2 kohdassa säädetään ilmoitettavista tiedoista. Kohdan mukaan toimitettavien tietojen on sisällettävä vähintään kuvaus yrityksistä, joita keskittymä koskee, niiden vuotuiset liikevaihdot unionissa ja maailmanlaajuisesti, niiden toimialat, myös keskittymään suoraan liittyvän toiminnan osalta, sopimuksen kaupp-arvo tai arvio siitä sekä tiivistelmä keskittymästä, mukaan lukien sen luonne ja perustelut, ja luettelo jäsenvaltioista, joita keskittymä koskee. Tiedoissa on myös kuvattava kaikkien kyseeseen tulevien ydinalustapalvelujen osalta vuotuinen liikevaihto unionissa, niiden vuotuisten aktiivisten yrityskäyttäjien lukumäärä ja kuukausittaisen aktiivisten loppukäyttäjien lukumäärä. Artiklan 3 kohdan mukaan siinä tapauksessa, että artiklassa tarkoitetun keskittymän jälkeen portinvartijan muut ydinalustapalvelut erikseen tarkasteltuina täyttävät 3 artiklan 2 kohdan b alakohdassa säädettyt kynnysarvot, asianomaisen portinvartijan on ilmoitettava tästä komissiolle kahden kuukauden kuluessa keskittymän toteuttamisesta ja toimitettava komissiolle 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot.

Artiklan 4 kohdan mukaan komissio ilmoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille kaikista 14 artiklan 1 kohdan nojalla saaduista tiedoista ja julkaisee vuosittain luettelon portinvartijoiden artiklan nojalla ilmoittamista hankinnoista. Komissio ottaa tietojen käsittelyssä huomioon yritysten oikeutetut edut sen suhteen, ettei yritysten liikesalaisuuksia paljasteta. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää artiklan 1 kohdan nojalla saatuja tietoja tehdäksään komissiolle sulautuma-asetuksen 22 artiklassa tarkoitetun pyynnön tutkia keskittymä. Salassapitovelvollisuutta koskevan digimarkkina-asetuksen 36 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi, että 14 artiklan mukaisesti kerätyjä tietoja käytetään digimarkkina-asetuksen, sulautuma-asetuksen ja yrityskeskittymiä koskevien kansallisten sääntöjen soveltamiseksi.

Yrityskauppavalvonnassa tarvittavien tietojen toimittamisesta säädetään sekä EU-tasolla että kansallisesti. EU:n yrityskauppavalvonnasta säädetään sulautuma-asetuksessa, jonka 1 artiklan

mukaan komissiolle on ilmoitettava yhteisönlaajuiset yrityskeskittymät⁶. Yhteisönlaajuisista keskittymistä on sulautuma-asetuksen 4 artiklan mukaan ilmoitettava komissiolle ennen niiden toteuttamista ja sopimuksen tekemisen, julkisen osto- tai vaihtotarjouksen julkistamisen tai määräysvallan tuottavan osuuden hankkimisen jälkeen. Ilmoitus voidaan tehdä myös ennakkollisesti silloin, jos keskittymään osallistuvat yritykset osoittavat vilpittömän aikomuksen keskittymän toteuttamisesta. Yritysten ilmoitusvelvollisuuden lisäksi sulautuma-asetuksen 11 artiklassa säädetään komission toimivallasta vaatia joko pelkällä pyynnöllä tai päätöksellä tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot.

Suomen kansallisesta yrityskauppavalvonnasta säädetään kilpailulain 4 luvussa. Kilpailulain 22 §:n mukaan kilpailulain säännöksiä yrityskauppavalvonnasta sovelletaan yrityskauppaan, jossa yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja jossa vähintään kahden yrityskaupan osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää kummankin osalta 10 miljoonaa euroa. Säännöksiä yrityskauppavalvonnasta ei sen sijaan sovelleta, jos yrityskauppa kuuluu sulautuma-asetuksen soveltamisalaan, paitsi jos Euroopan komissio siirtää yrityskeskittymän Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsiteltäväksi sulautuma-asetuksen 4 artiklan 4 kohdan tai 9 artiklan nojalla.

Kilpailulain 23 §:n mukaan lain 22 §:ssä tarkoitettu yrityskauppa on ilmoitettava Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sopimuksen tekemisen, määräysvallan hankkimisen tai arvopaperimarkkinalain (495/1989) 6 luvun 3 §:n mukaisen julkisen ostotarjouksen julkistamisen jälkeen, mutta kuitenkin ennen kaupan täytäntöönpanoa. Yrityskauppa voidaan myös ilmoittaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle heti, kun osapuolet voivat osoittaa riittävällä varmuudella aikomuksensa tehdä yrityskauppa. Kilpailulain 23 §:n 3 momentin mukaan ilmoitusvelvollisia ovat määräysvallan hankkija, liiketoiminnan tai sen osan hankkija, sulautumiseen osallistuvat yhteisöt ja säätiöt sekä yhteisyrityksen perustajat. Tarkemmat säännökset ilmoitusvelvollisuudesta ovat yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1012/2011). Kilpailulain 23 §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden lisäksi elinkeinonharjoittajat, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymät, hankintayksiköt, kunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat kilpailulain 33 §:n 1 momentin mukaan velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki 4 luvussa tarkoitettujen yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

Edellä kuvatut sulautuma-asetuksen ja kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset eivät vaikuta portinvartijoiden velvollisuuteen toimittaa komissiolle digimarkkina-asetuksen 14 artiklassa edellytetyt tiedot, sillä artiklassa säädetään portinvartijoiden olevan velvollisia toimittamaan artiklassa tarkoitettuja tietoja komissiolle riippumatta siitä, tuleeko yrityskeskittymästä tehdä erillistä ilmoitusta sulautuma-asetuksen tai kansallisten yrityskeskittymä koskevien sääntöjen nojalla. Digimarkkina-asetuksen 14 artiklan sääntely on sulautuma-asetuksen ja kilpailulain yrityskauppavalvontaa koskevia säännöksiä täydentävää.

⁶ Keskittymä on yhteisönlaajuinen, jos kaikkien siihen osallistuvien yritysten yhteenlaskettu koko maailmasta kertynyt kokonaisliikevaihto on yli viisi miljardia euroa ja ainakin kahden siihen osallistuvan yrityksen yhteisön alueelta kertynyt kokonaisliikevaihto on erikseen yli 250 miljoonaa euroa, ellei jokaisen keskittymään osallistuvan yrityksen omasta yhteisön alueella kertyneestä kokonaisliikevaihdosta yli kaksi kolmasosaa ole kertynyt yhdestä jäsenvaltiosta. Myös näiden rajojen alle jäävä keskittymä katsotaan yhteisönlaajuiseksi, jos se täyttää sulautuma-asetuksen 1 artiklassa erikseen säädetty edellytykset.

3.2.2 Tietopyynnöt ja asetuksen uudelleentarkasteluun liittyvät tiedot

Asetuksen 21 artiklassa säädetään komission toimivallasta tehdä tietopyyntöjä. Komissio voi asetuksen mukaisten tehtäviensä toteuttamiseksi joko yksinkertaisella pyynnöllä tai päätöksellä vaatia yritystä tai yritysten yhteenliittymää toimittamaan kaikki tarvittavat tiedot komission asettamassa määräajassa. Lähettäessään tietojen saamiseksi pelkän pyynnön komissio mainitsee pyynnössään sen oikeusperustan ja tarkoituksen, täsmentää tarvittavat tiedot, vahvistaa määräajan tietojen antamiselle sekä ilmoittaa 30 artiklassa säädetystä mahdollisuudesta määrätä sakkoja puutteellisten, virheellisten tai harhaanjohtavien tietojen tai selitysten antamisen johdosta. Vaatiessaan tietoja päätöksellä komissio voi myös vaatia yrityksiä antamaan pääsyn mihin tahansa niiden dataan, algoritmeihin ja testauksia koskeviin tietoihin. Vaadittaessa tietoja päätöksellä komissio voi määrätä myös uhkasakon. Lisäksi päätöksessä on ilmoitettava oikeudesta hakea siihen muutosta unionin tuomioistuimelta. Asetus mahdollistaa 30 ja 31 artiklojen mukaiset sakot ja uhkasakot tietojen toimittamiseen liittyen vain yrityksille ja yritysten yhteenliittymille eikä jäsenmaalle voida siten määrätä sakkoja tai uhkasakkoja.

Komissio voi osoittaa tietopyynnön myös jäsenvaltioiden viranomaisille. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on pyynnöstä toimitettava komissiolle kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio tarvitsee sille digimarkkina-asetuksessa määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Kussakin yksittäisessä tapauksessa toimivaltaiseksi katsottava jäsenvaltion viranomainen tulee ratkaista tapauskohtaisesti sen perusteella, minkä viranomaisen tehtäväkenttään kuuluvia tietoja komissio kulloinkin tarvitsee. Artiklassa käytetyn muotoilun johdosta ei ole mahdollista etukäteen tyhjentävästi määritellä sitä, mitkä kaikki kansalliset viranomaiset voivat olla komission tietopyyntöjen kohteina.

Artiklan sanamuoto velvoittaa yritykset ja yritysten yhteenliittymät sekä myös jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset toimittamaan komissiolle kaikki komission asetukseen perustuvien tehtävien toteuttamiseksi tarvitsemat tiedot, mikä tarkoittaa velvoitteiden kattavan myös salassa pidettävien tietojen toimittamisen. Kansallisten viranomaisten osalta velvoite tietojen toimittamiseen koskee kuitenkin vain kansallisilla viranomaisilla jo entuudestaan hallussa olevia tietoja.

Kansalliset viranomaiset ovat velvollisia toimittamaan komissiolle niiden hallussa olevia tietoja myös asetuksen uudelleentarkastelua koskevan 53 artiklan nojalla. Kyseisen artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava komissiolle kaikki niiden hallussa olevat sellaiset tiedot, joita komissio voi edellyttää asetuksen tavoitteiden ja vaikutusten saavuttamista koskevan arvioinnin yhteydessä. Vastaavasti kuin 21 artiklan nojalla tehtävien komission tietopyyntöjen tilanteessa, myös 53 artiklan velvoite kattaa myös salassa pidettävät tiedot ja rajoittuu koskemaan vain jo entuudestaan kansallisten viranomaisten hallussa olevia tietoja. Myöskään 53 artiklan nojalla tapahtuvan tietojen toimittamisen osalta ei ole mahdollista etukäteen tyhjentävästi määritellä sitä, millä kansallisilla viranomaisilla voi olla hallussaan artiklassa tarkoitettuja tietoja.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*) 29 §:n mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta muun muassa silloin, kun tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty. Julkisuuslain 30 §:ssä puolestaan säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle. Viimeksi mainitun julkisuuslain pykälän mukaan sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea

velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Viranomaisten välistä yhteistyötä koskevan hallintolain (434/2003) 10 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Tietopyynnön saaneen Suomen viranomaisen tulee siten ilman erillistä säännöstäkin tehdä yhteistyötä muiden kansallisten viranomaisten kanssa oikean kansallisen viranomaisen identifioimiseksi ja sujuvan komission ja Suomen välisen tiedonkulun varmistamiseksi. Lisäksi hallintolain 21 §:n mukaan viranomaisen, jolle on erehdyksestä toimitettu asiakirja sen toimivaltaan kuulumattoman asian käsittelemiseksi, on viipymättä siirrettävä asiakirja toimivaltaiseksi katsomalleen viranomaiselle. Siirrosta on ilmoitettava asiakirjan lähettäjälle. Hallintolain 21 § soveltuu myös tapauksessa, jossa kansallinen viranomainen, jonka komissio on identifioinut ja lähettänyt sille tietopyynnön, osoittautuu vääräksi viranomaiseksi. Tietopyynnön virheellisesti saaneen viranomaisen tulisi siirtää tietopyyntö oikeaksi katsomalleen toiselle kansalliselle viranomaiselle ja ilmoittaa siirrosta komissiolle.

Hallintolain 8 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen, jos asia ei kuulu viranomaisen omaan toimivaltaan. Hallintolain viranomaisen antamaa neuvontaa koskeva 8 § koskee lähinnä menettelyllistä neuvontaa.

Unionin ja jäsenvaltioiden välisestä vilpittömän yhteistyön periaatteesta säädetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklassa, johon viitataan myös digimarkkina-asetuksen johdantokohdassa 90. Kyseisen johdantokohdan mukaan komission ja kansallisten viranomaisten olisi tehtävä yhteistyötä ja koordinoitava toimia, joita tarvitaan portinvartijoihin sovellettavien saatavilla olevien oikeudellisten välineiden täytäntöönpanoon digimarkkina-asetuksessa tarkoitettulla tavalla ja noudattaen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta. Lisäksi johdantokohdassa todetaan, että kansallisten viranomaisten komissiolle antaman tuen olisi voitava sisältää kaikkien niiden hallussa olevien tarvittavien tietojen toimittaminen komissiolle tai komission pyynnöstä avustaminen sen valtuuksien käyttämisessä, jotta komissio voisi paremmin suorittaa digimarkkina-asetuksessa sille määrätty tehtävät.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta tehdä EU:n ja Suomen kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanoon liittyviä tietopyyntöjä säädetään kilpailulaissa. Kilpailulain 33 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä, hankintayksikkö, kunta, kuntayhtymä, hyvinvointialue, hyvinvointiyhtymä ja valtio sekä niiden määräysvallassa olevat yksiköt ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan sekä 4 a luvussa tarkoitetun menettelyn, rakenteen ja niiden vaikutusten arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Lisäksi kilpailulain 33 §:n mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston pyynnöstä antamaan salassapitosäännösten estämättä sille kaikki 37 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen menettelysääntöjen rikkomisten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Voimassa olevan kilpailulain 33 §:n tietojenantovelvollisuus Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kilpailulain soveltamisalaan kuuluvista asioista ei sovellu asetuksen mukaiseen tietojenantovelvollisuuteen ja tietojenvaihtoon komission kanssa.

Kilpailulain 39 §:ssä säädetään tietojenvaihdosta kansallisten viranomaisten välillä. Pykälässä säädetään niistä nimeltä mainituista käyttötarkoituksista ja kansallisista viranomaisista, joille

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi omasta aloitteestaan luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tiedon tai asiakirjan, jonka se on saanut tai laatinut kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä. Säännös ei koske nyt käsiteltävän asetuksen mukaista tietojenantovelvollisuutta eikä tietojen toimittamista komissiolle. Kun Kilpailu- ja kuluttajavirasto saisi käsiteltävänä olevan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamista koskevan esityksen mukaisesti toiselta kansalliselta viranomaiselta tietoja kansallisena yhteysviranomaisena toimiessaan, kyse ei olisi tiedosta tai asiakirjasta, jonka virasto on saanut tai laatinut kilpailulaissa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä. Pykälässä säädetään niin ikään Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä viranomaisilta tai julkista tehtävää hoitavilta tahoilta tieto tai asiakirja, joka on välttämätön kilpailunrajoitusten selvittämiseksi ja yrityskauppojen valvomiseksi. Säännös soveltuu siten viraston tiedonsaantiin vain kilpailunrajoitusten ja yrityskauppa- ja valvonnan osalta. Kilpailulain 40 §:ssä säädetään asiakirjan luovuttamisesta toisen maan kilpailuviranomaiselle.

Kansallisessa lainsäädännössä on myös muita kansallisten viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon liittyviä säännöksiä, joiden soveltamista digimarkkina-asetus tai esitettävä kansallinen täydentävä säätäminen ei rajoita. Esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) 18 §:ssä todetaan, että ”sen lisäksi, mitä tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 1 kohdassa säädetään valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, tietosuojavaletuutetuilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä hoidon kannalta tarpeelliset tiedot.”

3.2.3 Kolmansien osapuolten esittämät tiedot

Digimarkkina-asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaan mikä tahansa kolmas osapuoli voi ilmoittaa kansalliselle kilpailuviranomaiselle tai suoraan komissiolle kaikista portinvartijoiden käytännöistä tai käyttäytymisestä, jotka kuuluvat digimarkkina-asetuksen soveltamisalaan. Artiklan 2 kohdan mukaan kansallisilla kilpailuviranomaisilla ja komissiolle on täysi harkintavalta asianmukaisten toimenpiteiden suhteen eikä niillä ole velvollisuutta toteuttaa jatkotoimia saatujen tietojen perusteella. Kansallisten kilpailuviranomaisten tulee kuitenkin artiklan 3 kohdan mukaan välittää kolmannen osapuolen 1 kohdan mukaisesti toimittamat tiedot komissiolle silloin, kun kansallinen kilpailuviranomainen katsoo niiden perusteella kyseessä saattavan olla asetuksen noudattamatta jättäminen.

3.2.4 Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö

Asetuksen 38 artiklassa säädetään komission yhteistyöstä ja koordinoinnista kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavien toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa. Artikla liittyy tilanteisiin, joissa kansalliset kilpailuviranomaiset tutkivat portinvartijoiden toimintaa 1 artiklan 6 kohdassa tarkoitettujen EU:n tai kansallisten kilpailusääntöjen taikka jos jäsenmaa käyttää digimarkkina-asetuksen 38 artiklan 7 kohdan mukaista kansallista liikkumavaraa, sen mahdollistamien kansalliseen lakiin perustuvien toimivaltuuksien nojalla. Artiklan nojalla komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat velvollisia tiedottamaan toisilleen täytäntöönpanotoimistaan Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston kautta ja verkoston välityksellä tulee voida vaihtaa myös luottamuksellisia tietoja.

Artiklan 2 kohta velvoittaa kansalliset kilpailuviranomaiset ilmoittamaan komissiolle kirjallisesti kansallisen kilpailulainsäädännön nojalla tehdystä ensimmäisestä portinvartijaa koskevasta virallisesta täytäntöönpanotoimesta ennen toimen tekemistä tai välittömästi sen jälkeen. Tämä tieto voidaan jakaa myös muille kansallisille kilpailuviranomaisille. Kun kansallinen kilpailuviranomainen aikoo määrätä portinvartijaan kohdistuvia veloitteita kansallisen kilpailusääntelyn nojalla, sen tulee artiklan 3 kohdan nojalla ilmoittaa toimenpide-

ehdotuksesta perusteluineen komissiolle viimeistään 30 päivää ennen sen hyväksymistä. Väliitoimien osalta komissiolle tulee toimittaa tieto niin pian kuin mahdollista, kuitenkin viimeistään väliitoimen antamisen jälkeen. Velvoitteita ja väliitoimia koskevat tiedot voidaan toimittaa myös muiden jäsenvaltioiden kansallisille kilpailuviranomaisille.

Artiklan 4 kohdassa rajoitetaan 2 ja 3 kohdissa säädettyjen tietojenvaihtomekanismien käyttöä siten, ettei niitä sovelleta kansallisten yrityskauppoja koskevien sääntelyiden nojalla suunniteltuihin päätöksiin. Artiklan 5 kohdassa säädetään lisäksi, että 1–3 kohtien nojalla vaihdettuja tietoja voidaan käyttää ainoastaan asetuksen sekä EU:n ja kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanon koordinoimiseksi.

ECN-verkoston sisällä tapahtuva tietojenvaihto perustuu perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003⁷ 12 artiklaan, jonka 1 kohdassa komissiolle ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille annetaan toimivalta välittää toisilleen tietoa kaikista tosiseikoista tai oikeudellisista seikoista, luottamukselliset tiedot mukaan lukien, ja käyttää niitä todisteina. Yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa annetun komission tiedonannon⁸ kappaleen 26 mukaan täytäntöönpanoasetuksen nojalla tapahtuvan tietojenvaihto on yksi avaintekijä ECN-verkoston toiminnassa ja kappaleessa 27 todetaan täytäntöönpanoasetuksen 12 artiklan menevän jäsenvaltioiden kaikkien sen vastaisten lakien edelle.

Kansallisella tasolla kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta luovuttaa asiakirjoja toisen maan kilpailuviranomaiselle säädetään kilpailulain 40 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston hallussa olevan salassa pidettävän asiakirjan luovuttamisesta ulkomaiselle kilpailuviranomaiselle säädetään julkisuuslain 30 §:ssä. Kilpailulain 40 §:n 1 momentissa säädetyn lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi pykälän 2 momentin nojalla luovuttaa hallussaan olevan salassa pidettävän asiakirjan toiselle pohjoismaiselle kilpailuviranomaiselle yhteistyöstä kilpailuasioissa tehdyn pohjoismaisen sopimuksen määräysten mukaisesti⁹. Pykälän 3 momentissa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle on annettu oikeus vaihtaa tietoja toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kanssa ja käyttää vaihdettuja tietoja todisteina täytäntöönpanoasetuksen 12 artiklan mukaisia takeita soveltaen.

3.2.5 Tietojenvaihto komission ja kansallisten tuomioistuinten välillä

Komission ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä tapahtuvasta tietojenvaihdosta säädetään digimarkkina-asetuksen 39 artiklassa. Kyseisen artiklan 1 kohdan nojalla kansalliset tuomioistuimet voivat pyytää komissiota toimittamaan niille sen hallussa olevia tietoja tai lausunnon asetuksen soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Artiklan 2 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot toimittamaan komissiolle jäljennös kaikista kirjallisista tuomioista, joissa päätetään digimarkkina-asetuksen soveltamisesta. Artiklan 3 kohdassa säädetään komission mahdollisuudesta omasta aloitteestaan esittää kirjallisia huomautuksia kansallisille tuomioistuimille silloin, kun asetuksen johdonmukainen soveltaminen sitä edellyttää.

⁷ Asetus on saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0001&from=FI>

⁸ Komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa, EUVL C 101, 27.4.2004, s. 43.

Tiedonanto on saatavilla osoitteessa [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0427\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0427(02)&from=EN)

⁹ Ks. Yhteistyöstä kilpailuasioissa tehty pohjoismaainen sopimus (SopS 68 ja 69/2018).

Tuomioistuimen luvalla komissio voi esittää myös suullisia huomautuksia. Artiklan 4 kohdan nojalla komissio voi pyytää kansallista tuomioistuinta toimittamaan sille 3 kohdassa tarkoitettujen huomautusten laatimista varten kaikki asian arvioinnissa tarvittavat asiakirjat tai varmistamaan niiden toimittamisen.

Suomessa yleisten tuomioistuinten asiakirjojen julkisuudesta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (370/2007). Kyseisen lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirja on 8 §:ssä tarkoitettun ajankohdan jälkeen julkinen, jollei se ole 9 §:n mukaan salassa pidettävä tai jollei tuomioistuin 10 §:n nojalla määrää sitä salassa pidettäväksi.

Hallintotuomioistuinten osalta asiakirjojen julkisuudesta säädetään oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (381/2007). Kyseisen lain 8 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjan julkisuudesta ja salassapidosta on voimassa, mitä asiakirjan julkisuudesta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Hallintotuomioistuin voi kuitenkin salassapitosäännösten estämättä antaa oikeudenkäyntiasiakirjasta tiedon siinä laajuudessa kuin se on tarpeen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin taikka asiaan liittyvän tärkeän yleisen tai yksityisen edun turvaamiseksi.

3.2.6 Tietojenvaihtoa koskeva nykytilan arviointi

Portinvartijoiden yrityskeskittymistä komissiolle digimarkkina-asetuksen 14 artiklan nojalla toimittamia tietoja voidaan asetuksen 14 ja 36 artikloiden säännösten nojalla käyttää digimarkkina-asetuksen, sulautuma-asetuksen ja yrityskeskittymiä koskevien kansallisten sääntöjen soveltamiseksi. Digimarkkina-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää kyseisen artiklan nojalla saatuja tietoja myös pyytääkseen komissiota tutkimaan keskittymän sulautuma-asetuksen 22 artiklan mukaisesti. Suomessa yrityskeskittymien valvonnasta säädetään kilpailulain 4 luvussa ja sääntelyn soveltamisesta vastaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto, minkä vuoksi 14 artiklan mukaisesti komissiolle toimitetut tiedot tulisi saada komissiolta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Digimarkkina-asetuksen 14 artiklan 4 kohta velvoittaa komission ilmoittamaan artiklan nojalla saamistaan tiedoista jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, minkä vuoksi 14 artiklan osalta ei arvioida olevan tarvetta antaa täydentävää kansallista sääntelyä.

Digimarkkina-asetuksen salassapitovelvollisuutta koskevan 36 artiklan mukaisesti 15 artiklan mukaisesti kerätyjä tietoja portinvartijan kuluttajien profiloitintekniikoista antamasta kuvauksesta voidaan käyttää paitsi digimarkkina-asetuksen soveltamiseksi, myös yleisen tietosuojaneuvostolle ja portinvartijan tulee julkaista yleiskatsaus tästä kuvauksesta sekä päivittää se vähintään kerran vuodessa. Asetuksessa ei kuitenkaan säädetä 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettujen ei-julkisten kuvausten toimittamisesta kansallisille viranomaisille. Euroopan tietosuojaneuvostolle tulevat tiedot välittyvät myös Suomen tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetun toimisto on kansallisena valvontaviranomaisena Euroopan tietosuojaneuvoston jäsen.

Asetuksen 46 artiklan mukaan komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä muun muassa yksityiskohtaisista säännöistä, jotka liittyvät kuluttajien profiloitintekniikkoja koskevaan tarkastettuun kuvaukseen sovellettavaan menetelmään ja menettelyyn. Yleisen tietosuojaneuvoston valvonnasta Suomessa vastaa tietosuojavaltuutettu. Voidaan arvioida, että digimarkkina-asetuksen 15 artikla ja 36 artiklan 3 kohta eivät edellytä 7 d §:ssä esitettyä laajempaa kansallista täydentävää sääntämistä.

Unionin tuomioistuin on antanut 4.7.2023 ennakkoratkaisun C-252/21 Meta Platforms (aiemmin Facebook) vastaan Bundeskartellamt asiassa. Ennakkoratkaisu koskee muun muassa sitä, millä edellytyksillä kansallinen kilpailuviranomainen voi todeta määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevassa tapauksessa, että yrityksen henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset käyttöehdot ja niiden soveltaminen eivät ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia. Ennakkoratkaisussa todetaan muun muassa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 51 artiklaa ja sitä seuraavia artikloita on tulkittava siten, että jäsenvaltion kilpailuviranomainen voi sillä edellytyksellä, että se noudattaa valvontaviranomaisten kanssa tehtävää vilpittömää yhteistyötä koskevaa velvollisuuttaan, todeta tutkittaessa, onko yritys väärinkäyttänyt määräävää asemaa SEUT 102 artiklassa tarkoitetulla tavalla, että kyseisen yrityksen henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset käyttöehdot ja niiden soveltaminen eivät ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia, jos tällainen toteamus on tarpeen SEUT 102 artiklassa tarkoitetun väärinkäytön toteamiseksi. Ennakkoratkaisussa todetaan niin ikään, että kansallinen kilpailuviranomainen ei voi poiketa toimivaltaisen kansallisen yleisen tietosuoja-asetuksen valvonnasta vastaavan viranomaisen tekemästä päätöksestä, joka koskee kyseisiä yleisiä ehtoja tai samankaltaisia yleisiä ehtoja.

Meta-ennakkoratkaisu liittyy pääasiassa EU:n kilpailusääntöjen soveltamiseen sekä kilpailuoikeuden ja yleisen tietosuoja-asetuksen väliseen suhteeseen. Digimarkkina-asetus ei ole puolestaan kilpailuoikeudellista sääntelyä, vaikka sillä onkin yhtymäkohtia kilpailuoikeuden ja sen tavoitteiden kanssa. Lisäksi tulee huomioida, että digimarkkina-asetuksen täytäntöönpano kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan, minkä vuoksi kansallisilla kilpailuviranomaisilla ei voi olla digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanoa koskevia toimivaltuuksia eikä kansallinen kilpailuviranomainen voi siten olla vastaavassa tilanteessa kuin mistä Meta-ennakkoratkaisussa oli kyse. Ennakkoratkaisun ei näin ollen arvioida edellyttävän digimarkkina-asetukseen liittyvää 7 d §:ssä esitettyä laajempaa kansallista täydentävää säätämistä. Kansallisten viranomaisten yleistä yhteistyötä koskevaa hallintolain 10 §:ää käsitellään esityksen viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa 5.2.1. ja tietojenvaihdon nykytilaa käsittelevässä jaksossa 3.2.2, jossa käsitellään myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklassa vahvistettua unionin ja jäsenvaltioiden vilpittömän yhteistyön periaatetta.

Komission tietopyyntöjä koskevan 21 artiklan sekä asetuksen uudelleentarkastelua koskevan 53 artiklan sanamuodot velvoittavat kansalliset viranomaiset toimittamaan komissiolle myös niiden hallussa olevia salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain 30 §:n mukaan sen lisäksi, mitä laissa erikseen säädetään, viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle. Koska digimarkkina-asetuksen osalta on kyse asetuksena annetusta EU-sääntelystä, sen määräykset ovat sellaisenaan kansallisia viranomaisia velvoittavia eikä julkisuuslain sääntelyn valossa digimarkkina-asetuksen 21 ja 53 artikloiden nojalla tapahtuvasta viranomaisten tietojen toimittamisesta komissiolle vaikuttaisi olevan välttämätöntä säätää kansallisesti. Kyseiset artiklat velvoittavat kansalliset viranomaiset toimittamaan komissiolle myös salassa pidettäviä tietoja. Selvyyden sekä oikeiden kansallisten viranomaisten tunnistamiseksi ja Suomen ja komission välisen tiedonkulun helpottamiseksi ehdotetaan kansallisen sääntelyn antamista siitä, että tiedot toimitetaan komissiolle kansallisena yhteysviranomaisena toimivan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta.

Kansallisten kilpailuviranomaisten velvollisuuden vastaanottaa ja tarvittaessa toimittaa komissiolle kolmansien osapuolten esittämiä tietoja digimarkkina-asetuksen 27 artiklan nojalla

voidaan arvioida kattavan myös salassa pidettävien tietojen vastaanottamista ja toimittamista. Digimarkkina-asetuksen suoraan velvoittavan luonteen ja edellä kuvattujen julkisuuslain 29 ja 30 §:n takia myöskään 27 artiklan nojalla tapahtuvasta tietojenvaihdosta ei vaikuttaisi olevan välttämätöntä antaa täydentävää kansallista sääntelyä, mutta koska sen voidaan arvioida kattavan myös salassa pidettävien tietojen vastaanottamista ja toimittamista, myös 27 artiklaan perustuvasta tietojenvaihdosta ehdotetaan säädettävän selvyyden vuoksi.

Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välinen asetuksen 38 artiklaan perustuva yhteistyö ja tietojenvaihto on nimenomaisesti säädetty tapahtuvaksi hyödyntäen jo olemassa olevaa ECN-verkosta, jonka osana myös Suomen kansallinen kilpailuviranomainen Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua koskevan 38 artiklan sääntelyn katsotaan olevan siinä määrin selkeää, ettei sen johdosta ole tarpeen antaa täydentävää kansallista sääntelyä.

Komission ja kansallisten tuomioistuinten välistä tietojenvaihtoa koskevassa 39 artiklassa ei säädetä tarkemmin siitä, mitä tuomioistuimia siinä tarkoitetaan. Tämän vuoksi artiklan voidaan katsoa koskevan kaikkia kansallisia tuomioistuimia, joissa saatetaan antaa digimarkkina-asetuksen mukaisesti portinvartijoiksi nimettyjä yrityksiä koskevia ratkaisuja. Kyseeseen voivat siten tulla sekä yleiset tuomioistuimet että hallintotuomioistuimet. Artiklan 2 kohdassa ei ole säädetty siitä, mikä taho vastaa kohdassa tarkoitettujen tietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle. Artiklassa ei myöskään ole rajattu sen 2 ja 4 kohdissa säädettyjä tuomioiden kirjallisten kopioiden sekä tietojen toimittamisvelvollisuuksia koskemaan vain julkisia asiakirjoja, vaan artikla velvoittaa kansalliset tuomioistuimet toimittamaan komissiolle sen pyynnöstä kaikki asian arvioinnissa tarvittavat asiakirjat tai varmistamaan niiden toimittamisen. Voidaan arvioida, että säännös on riittävän selkeä eikä esimerkiksi 39 artiklan 2 kohta välttämättä edellytä selventävää kansallista säätämistä.

Vaikka komission ja kansallisten viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevien digimarkkina-asetuksen 21, 27 ja 53 artikloiden ei arvioida välttämättä edellyttävän täydentävän kansallisen sääntelyn antamista, ehdotetaan asetukseen perustuvan komission ja kansallisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon tehokkuuden ja toimivuuden turvaamiseksi keskitetyn kansallisen yhteysviranomaisen nimeämistä eräiden tietojenvaihtoa koskevien artikloiden osalta. Ilman keskitetyn yhteysviranomaisen nimeämistä riskinä olisi se, etteivät komissiolta tulevat tiedustelut ja pyynnöt saavuta kulloinkin relevanttia kansallista viranomaista, sillä komission ei voida olettaa tuntevan yksityiskohtaisesti kunkin jäsenvaltion eri kansallisten viranomaisten tehtäväkenttiä ja toimivaltuuksia. Komissiolla ei myöskään voida olettaa olevan tarkkaa tietämystä siitä, minkä tyyppisiä tietoja kunkin kansallisen viranomaisen hallussa on ja mihin viranomaiseen komission tulisi kohdistaa pyyntönsä yksittäisessä tapauksessa.

Keskitetyn yhteysviranomaisen tehtävään esitetään Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, koska eräät asetuksen artikkelit edellyttävät nimenomaisesti komission ja kansallisen kilpailuviranomaisen eli Kilpailu- ja kuluttajaviraston välistä yhteydenpitoa. Nimenomaisesti kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission välistä yhteydenpitoa koskevia mainintoja on yrityskeskittymistä ilmoittamista koskevassa 14 artiklassa, kuulemisia koskevassa 22 artiklassa, tarkastuksia koskevassa 23 artiklassa, kolmansien osapuolten esittämiä tietoja koskevassa 27 artiklassa sekä yhteistyötä ja koordinoitua kansallisten kilpailuviranomaisten kanssa koskevassa 38 artiklassa. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle esitettävä yhteysviranomaisen tehtävä kattaisi komission tietopyyntöjä koskevaan 21 artiklaan ja asetuksen uudelleentarkastelua koskevaan 53 artiklaan perustuvan tietojenvaihdon. Sen sijaan komission ja kansallisten tuomioistuinten välinen 39 artiklaan perustuva tietojenvaihto tapahtuisi suoraan komission ja tuomioistuinten välillä, eikä tästä tietojenvaihdosta säädettäisi kansallista yhteysviranomaista koskevan säätämisen yhteydessä.

Digimarkkina-asetuksen tietopyyntöjä koskevan 21 artiklan sekä uudelleentarkastelua koskevan 53 artiklan velvoitteet tietojen toimittamiseen kattavat myös salassa pidettävä tiedot. Myös kolmansien osapuolten ilmoituksia koskevan 27 artiklan nojalla toimitetut tiedot voivat sisältää salassa pidettäviä tietoja. Vaikka julkisuuslain sääntelyn nojalla ei vaikuttaisi olevan välttämätöntä säätää salassapidon murtavasta vaikutuksesta, arvioidaan sääntelyn selkeyden kannalta olevan perusteltua mahdollistaa kansallisella sääntelyllä mainittuihin artikloihin perustuva tietojenvaihto salassapitoa koskevien säännösten estämättä.

3.3 Markkinatutkimukset

3.3.1 Digimarkkina-asetuksen sääntely

Digimarkkina-asetuksen artikloissa 17–19 säädetään komission toimivallasta toteuttaa markkinatutkimus kolmea eri tarkoitusta varten. Artiklassa 17 annetaan komissiolle toimivalta tehdä markkinatutkimus sen selvittämiseksi, tulisiko yritys nimetä portinvartijaksi tai selvittääkseen nimeämis päätöksessä lueteltavat ydinalustapalvelut, joiden osalta kyseisen yrityksen katsotaan olevan portinvartija-asemassa.

Artiklassa 18 säädetään velvoitteiden järjestelmällistä noudattamatta jättämistä koskevasta markkinatutkimuksesta. Jos markkinatutkimus osoittaa, että portinvartija on järjestelmällisesti rikkonut yhtä tai useampaa 5–7 artiklassa säädettyä velvoitetta ja säilyttänyt portinvartijan asemansa tai vahvistanut tai laajentanut sitä edelleen, komissio voi hyväksyä täytäntöönpanosäädöksen, jolla määrätään tällaiselle portinvartijalle käyttäytymistä koskevia tai rakenteellisia korjaustoimenpiteitä, jotka ovat oikeasuhteisia tehtyyn rikkomiseen nähden ja välttämättömiä asetuksen tosiasiallisen noudattamisen varmistamiseksi. Korjaustoimenpiteisiin voi kuulua rajoitetuksi ajaksi asetettava kielto, jonka mukaan portinvartija ei saa muodostaa sulautuma-asetuksen 3 artiklassa tarkoitettua keskittymää sellaisten ydinalustapalvelujen tai muiden digitaali-alalla tarjottavien palvelujen tai tietojen keräämisen mahdollistavien palvelujen osalta, joihin kyseinen järjestelmällinen noudattamatta jättäminen vaikuttaa. Kiellon on oltava oikeasuhteinen ja tarpeellinen oikeudenmukaisuuden ja kilpailullisuuden säilyttämiseksi tai palauttamiseksi. Portinvartijan katsotaan jättäneen järjestelmällisesti noudattamatta 5–7 artiklassa säädettyjä velvoitteita, jos komissio on tehnyt markkinatutkimuksen aloittamispäätöstä edeltäneiden kahdeksan vuoden aikana portinvartijasta vähintään kolme 29 artiklan mukaista noudattamatta jättämistä koskevaa päätöstä.

Artiklassa 19 säädetään uusia palveluja ja uusia käytäntöjä koskevasta markkinatutkimuksesta. Artiklan nojalla komissio voi tehdä markkinatutkimuksen selvittääkseen olisiko yksi tai useampi digitaali-alan palvelu lisättävä asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa olevaan ydinalustapalvelujen luetteloon tai havaitakseen sellaisia käytäntöjä, jotka rajoittavat ydinalustapalvelujen kilpailullisuutta tai ovat epäoikeudenmukaisia ja joihin asetuksessa ei vielä puututa tehokkaasti. Komissio julkaisee markkinatutkimuksesta kertomuksen 18 kuukauden kuluessa tutkimuksen aloittamispäivästä. Kertomus annetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ja siihen on tarvittaessa liitettävä lainsäädäntöehdotus asetuksen 2 artiklan 2 kohdan luettelon muuttamiseksi tai ehdotus delegoiduksi säädökseksi, jolla täydennetään asetusta 5 ja 6 artiklassa säädettyjen velvoitteiden osalta taikka muutetaan tai täydennetään asetusta 7 artiklassa säädettyjen velvoitteiden osalta.

Asetuksen 16 artiklan mukaan komissio tekee päätöksen markkinatutkimuksen aloittamisesta. Päätöksessä on mainittava markkinatutkimuksen aloittamispäivä, kohteena olevan asian kuvaus sekä markkinatutkimuksen tarkoitus. Komissio voi 16 artiklan 5 kohdan mukaan pyytää yhtä tai useampaa jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tukemaan sitä markkinatutkimuksessa. Komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä ja koordinoitua koskevan

38 artiklan 6 kohdassa on lisäksi erikseen todettu, että komissio voi pyytää kansallisia kilpailuviranomaisia tukemaan mitä tahansa digimarkkina-asetuksen nojalla tehtävää markkinatutkimusta.

Asetuksen 41 artiklassa jäsenvaltioille on annettu mahdollisuus pyytää komissiota aloittamaan 17–19 artiklassa tarkoitettu markkinatutkimus. Markkinatutkimuksen aloittamista on mahdollista pyytää, kun jäsenvaltiot katsovat olevan olemassa perusteltuja syitä epäillä, että

- 1) tietty yritys tulisi nimetä portinvartijaksi (17 artiklassa säädetty markkinatutkimus);
- 2) portinvartija on järjestelmällisesti rikkonut yhtä tai useampaa 5–7 artikloissa säädettyä velvoitetta ja on ylläpitänyt, vahvistanut tai laajentanut portinvartija-asemaansa (18 artiklassa säädetty markkinatutkimus); tai
- 3) i) yksi tai useampi palvelu tulisi lisätä artiklassa 2 säädettyyn ydinalustapalveluiden listaan, tai ii) digimarkkina-asetus ei kohdistu riittävän tehokkaasti yhteen tai useampaan ydinalustapalveluiden haastettavuutta rajoittavaan taikka muutoin epäileluun menettelyyn (19 artiklassa säädetty markkinatutkimus).

Artikloissa 17 ja 19 säädettyjen markkinatutkimusten osalta kolmen tai useamman jäsenvaltion tulee esittää aloittamista koskeva pyyntö. Artiklan 18 mukaista markkinatutkimusta voi pyytää yksi tai useampi jäsenvaltio. Jäsenvaltioiden tulee toimittaa todisteita tukemaan markkinatutkimuksen aloittamista koskevaa pyyntöään. Komission tulee suorittaa jäsenvaltioiden esittämien perusteiden riittävyyden arviointi neljän kuukauden kuluessa pyynnön saannista ja julkaista arviointinsa lopputulos. Asetuksen 16 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulee komission pyynnöstä tukea sitä markkinatutkimusten toteuttamisessa.

3.3.2 Markkinatutkimuksia koskeva nykytilan arviointi

Suomessa ei ole voimassa sääntelyä, joka vastaisi digimarkkina-asetuksen 17–19 artikloissa tarkoitettuja markkinatutkimuksia tai mahdollistaisi komission avustamisen sellaisten toteuttamisessa. Myöskään asetuksen 41 artiklassa säädettyjen markkinatutkimuksen aloittamista koskevien pyyntöjen osalta asetuksessa ei ole säädetty tarkemmin siitä, mikä kansallinen viranomainen voisi esittää tällaisen pyynnön. Kansallisessa sääntelyssä tulee tämän vuoksi asetuksen mahdollistamissa rajoissa määritellä se, mikä kansallinen viranomainen avustaisi komissiota 16 artiklan 5 kohdan nojalla tehdyn pyynnön johdosta ja mikä kansallinen viranomainen olisi toimivaltainen tekemään asetuksen 41 artiklassa tarkoitettuja markkinatutkimuksen aloittamista koskevia pyyntöjä komissiolle. Avustamista koskeva tehtävä soveltuisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, koska kilpailuvalvonnassa tehdään jossain määrin vastaavia selvityksiä kuin mitä digimarkkina-asetuksen mukaisilla markkinatutkimuksilla pyritään selvittämään. Kilpailu- ja kuluttajaviraston roolia markkinatutkimuksissa puoltaisi myös se, että sama viranomainen toimisi kansallisena yhteysviranomaisena, avustaisi komissiota markkinatutkimuksissa ja tekisi markkinatutkimusten aloittamista koskevia pyyntöjä tarvittaessa.

3.4 Muut tutkinta-, täytäntöönpano- ja seurantavaltuudet

3.4.1 Kuulemiset

Asetuksen 22 artiklassa säädetään valtuuksista kuulla henkilöitä ja kirjata lausuntoja. Komissio voi asetuksessa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi tarpeellisten tietojen keräämiseksi kuulla mitä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jos nämä antavat siihen suostumuksensa.

Komissiolla on oikeus tallentaa kuulemiset millä teknisillä keinoilla tahansa. Kun kuuleminen järjestetään yrityksen tiloissa, komission tulee ilmoittaa asiasta sille EU:n ja kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavalle kansalliselle viranomaiselle, jonka toimivallan piiriin kuuluvalla alueella kuuleminen järjestetään. Kyseisen kansallisen viranomaisen pyynnöstä sen virkamiehet voivat avustaa komission virkamiehiä tai heidän mukanaan olevia henkilöitä kuulemisen toteuttamisessa.

Suomen kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavan Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta kutsua henkilöitä kuultavaksi säädetään kilpailulain 34 §:ssä. Pykälän mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oikeus kutsua kuultavaksi elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustaja taikka muu henkilö, jolla voi olla hallussaan kilpailunrajoituksen selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Kuulemisesta säädetään tarkemmin hallintolaissa ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tallentaa saamansa vastaukset. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi suorittaa kuulemisen myös toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä sen selvittämiseksi, onko elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä rikkonut SEUT 101 tai 102 artiklaa, jättänyt noudattamatta toisen Euroopan unionin jäsenvaltion kilpailuviranomaisen kielto-, korjaustoimenpide- tai sitoumuspäätöstä taikka väliaikaismääräystä, tai jättänyt noudattamatta liiketiloja koskevia tarkastuksia, kuulemisia tai tietopyyntöjä koskevia toisen jäsenvaltion menettelysääntöjä.

3.4.2 Tarkastukset

Asetuksen 23 artiklassa säädetään komission valtuuksista tehdä tarkastuksia. Komissio voi asetuksen mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi toteuttaa kaikki tarvittavat yrityksiä tai yritysten yhteenliittymiä koskevat tarkastukset. Artiklan 3 kohdan mukaan komissio voi tarkastuksen suorittamiseksi pyytää apua komission asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti nimeämiltä tarkastajilta ja asiantuntijoilta sekä sen jäsenvaltion, jonka alueella tarkastus suoritetaan, EU:n ja kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavalta viranomaiselta. Artiklan 7 kohdan mukaan EU:n ja kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen viranomaisen virkamiesten sekä heidän nimeämien tai valtuuttamien henkilöiden tulee kyseisen viranomaisen tai komission pyynnöstä aktiivisesti avustaa komission virkamiehiä ja muita komission valtuuttamia henkilöitä. Komissiota avustaessaan kyseisillä henkilöillä on käytössään artiklan 2 ja 4 kohdissa määritellyt valtuudet.

Artiklan 2 kohdan mukaan tarkastusta toimittaessaan virkahenkilöillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä, jotka komissio on valtuuttanut tekemään tarkastuksen, on oikeus päästä yritysten ja yritysten yhteenliittymien kaikkiin tiloihin, kaikille alueille ja kaikkiin kulkuneuvoihin; tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu; ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä tai otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista; vaatia yritystä tai yritysten yhteenliittymää antamaan pääsyn organisaatioonsa, toimintaansa, tietotekniikkajärjestelmäänsä, algoritmeihinsa, tietojenkäsittelyynsä ja liiketoimintakäytäntöihinsä ja antamaan niihin liittyviä selityksiä sekä tallentaa tai dokumentoida millä hyvänsä teknisellä tavalla annetut selitykset; sinetöidä mitkä tahansa yrityksen tilat ja kirjanpito tai asiakirjat tarkastuksen ajaksi ja siinä laajuudessa kuin se on tarpeen tarkastuksen suorittamiseksi; sekä pyytää kaikilta yrityksen tai yritysten yhteenliittymän edustajilta tai henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja millä hyvänsä teknisellä tavalla tallentaa saamansa vastaukset. Artiklan 4 kohdan mukaan tarkastusta toimittavat voivat vaatia yritystä tai yritysten yhteenliittymää antamaan pääsyn organisaatioonsa, toimintaansa, tietotekniikkajärjestelmäänsä, algoritmeihinsa, tietojenkäsittelyynsä ja

liiketoimintakäytäntöihinsä ja antamaan niihin liittyviä selityksiä sekä esittää kysymyksiä yrityksen tai yritysten yhteenliittymän kelle tahansa edustajalle tai henkilöstön jäsenelle.

Artiklan 5 kohdassa säädetään tarkastusta suorittavilla olevien valtuuksien käyttämisen edellytykseksi velvollisuus esittää kirjallinen valtuutus, jossa mainitaan tarkastuksen kohde ja tarkoitus sekä 30 artiklassa säädetyt sakot, joita sovelletaan, jos vaadittua kirjanpitoa tai muita liikeasiakirjoja ei esitetä täydellisinä tai vastaukset 2 ja 4 kohdan mukaisesti esitettyihin kysymyksiin ovat virheellisiä tai harhaanjohtavia. Komission tulee ilmoittaa tarkastuksesta hyvissä ajoin sen jäsenvaltion kilpailuviranomaiselle, jonka toimivaltaan kuuluvalla alueella tarkastus suoritetaan.

Artiklan 6 kohdan mukaan yritysten tai yritysten yhteenliittymien on suostuttava komission päätöksellään määräämään tarkastukseen. Kyseisessä päätöksessä on mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus, määrättävä tarkastuksen aloituspäivä, ilmoitettava 30 artiklassa säädetyt sakot ja 31 artiklassa säädetyt uhkasakot sekä mainittava oikeus hakea muutosta kyseiseen päätökseen tuomioistuimelta.

Artiklan 8 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta antaa tarvittavaa apua tarkastuksen suorittamiseksi tilanteessa, jossa komission valtuuttamat virkahenkilöt ja muut mukana olevat henkilöt toteavat tarkastuksen kohteena olevan yrityksen tai yritysten yhteenliittymän vastustavan artiklan nojalla määrätyn tarkastuksen suorittamista. Kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tarvittaessa pyydettävä virka-apua poliisilta tai vastaavalta lainvalvontaviranomaiselta.

Artiklan 9 kohdan mukaan silloin, kun kansallinen sääntely edellyttää ennakkoluvan hakemista oikeudelliselta viranomaiselta ennen tarkastuksen toimittamista, komission tai kansallisen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen on haettava tällaista lupaa. Lupaa voidaan hakea myös varotoimenpiteenä. Jos tällaista lupaa pyydetään, artiklan 10 kohdan mukaan kansallinen oikeusviranomainen tarkistaa komission päätöksen pätevyyden ja sen, etteivät suunnitellut pakkokeinot ole tarkastuksen kohteeseen nähden mielivaltaisia tai liiallisia. Oikeasuhteisuutta tarkistaessaan kansallinen oikeusviranomainen voi pyytää komissiolta tai kansalliselta kilpailuviranomaiselta yksityiskohtaisia selvityksiä niistä perusteista, joita komissiolla on epäilläkseen digimarkkina-asetuksen rikkomista, sekä epäillyn rikkomisen vakavuudesta ja asianomaisen yrityksen osallisuudesta. Kansallinen oikeusviranomainen ei kuitenkaan voi saattaa kyseenalaiseksi tarkastuksen tarpeellisuutta eikä vaatia, että sille toimitettaisiin komission asiakirjoissa mainittuja tietoja. Komission päätöksen laillisuuden valvonta kuuluu unionin tuomioistuimen toimivaltaan.

Kilpailulaissa säädetyt Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuudet

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusvaltuuksista kilpailunrajoitus- ja yrityskauppavalvonta-asioissa säädetään kilpailulain 35–37 §:ssä. Elinkeinonharjoittajien liiketiloissa tehtävistä tarkastuksista säädetään 35 §:ssä, muissa tiloissa tehtävistä tarkastuksista 36 §:ssä ja tarkastusta toimittaessa noudatettavasta menettelystä 37 §:ssä. Menettelyä koskevien säännösten rikkomisen johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta säädetään 37 a §:ssä. Digimarkkina-asetus antaa komissiolle toimivallan toimittaa yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä koskevia tarkastuksia, minkä vuoksi kilpailulain 36 §:n säännökset muissa kuin elinkeinonharjoittajien tiloissa toimitettavista tarkastuksista eivät ole merkityksellisiä esityksen kannalta.

Elinkeinonharjoittajien liiketiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevan 35 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston virkamiehellä on oikeus kilpailulain ja sen nojalla

annettujen säännösten noudattamisen valvomiseksi sekä ilmoitettavien yrityskauppojen arvioimiseksi toimittaa kaikki tarvittavat tarkastukset elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Tarkastusmahdollisuus koskee vain kilpailulain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa. Pykälän mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on oma-aloitteisten tarkastusten mahdollisuuden lisäksi velvollisuus Euroopan komission pyynnöstä toimittaa tarkastus siten kuin Euroopan unionin säädöksissä säädetään. Lisäksi pykälän mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto avustaa komissiota tarkastusten suorittamisessa siten kuin niistä säädetään Euroopan unionin säädöksissä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkamiehellä on oikeus toisen jäsenvaltion kilpailuviranomaisen pyynnöstä toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan tiloissa. Pykälän 6 momentin mukaan pykälässä tarkoitettuun tarkastukseen sovelletaan lisäksi viranomaisten tarkastuksia koskevaa hallintolain 39 §:ää.

Kilpailulain 37 §:ssä säädetään menettelystä tarkastusta toimitettaessa. Pykälässä säädetään muun muassa tarkastusta toimittavien virkamiesten toimivaltuuksista. Tarkastusta toimittava virkamies voi esimerkiksi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Lisäksi Euroopan komissio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, toisen jäsenvaltion kilpailuviranomainen ja aluehallintovirastot voivat käyttää tarkastuksessa apunaan muita valtuuttamia henkilöitä. Pykälä sisältää myös viittauksen poliisin antamaa virka-apua ja sen maksullisuutta koskevaan poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ään, jonka 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään. Lisäksi momentissa säädetään, että poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Virka-avun maksullisuudesta säädetään vuoden 2023 alusta voimaan tullessa poliisilain 9 luvun 1 §:n 4 momentissa (HE 151/2022 vp, 9.12.2022/989), jonka mukaan virka-avun pyytjä vastaa virka-avusta perittävästä maksusta, jollei laissa toisin säädetä.

3.4.3 Tarkastuksia ja kuulemisia koskeva nykytilan arviointi

Kuulemiset

Digimarkkina-asetuksen 22 artiklan sääntely kansallisten kilpailuviranomaisten mahdollisuudesta pyytää niiden toimivaltaan kuuluvalla alueella järjestettävään kuulemiseen osallistumista ei arvioida edellyttävän täydentävää kansallista sääntelyä, koska artiklassa viitataan nimenomaisesti kansallisiin kilpailuviranomaisiin. EU:n asetukset ovat sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta ja kansalliset viranomaiset voivat käyttää niissä heille annettuja toimivaltuuksia ilman erillistä kansallista sääntelyä.

Tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 51/2014 vp katsonut, että EU-asetuksiin perustuvien tarkastusten toimittaminen on mahdollista perustaa kokonaisuudessaan asetuksen säännösten varaan. Edellytyksenä tälle on se, että asetuksen asiaa koskevat säännökset ovat riittävän täsmällisiä. Vastaavasti lausunnossaan PeVL 12/2019 vp valiokunta katsoi, että siltä osin kuin sääntely koskee EU:n kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksiin liittyvän Euroopan parlamentin ja neuvoston kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (2017/2394,

yhteistyöasetus) soveltamisalaan kuuluvia tarkastuksia, perustuslakivaliokunnalla ei ole siitä valtiosääntöistä huomauttamista (PeVL 12/2019 vp, s. 5).

Digimarkkina-asetuksen 23 artiklan 3 kohdassa säädetään siitä, mitä tahoja Euroopan komissio voi pyytää avustamaan sitä yritysten ja yritysten yhteenliittymien tiloissa toimitettavilla tarkastuksilla. Tarkastuksen toimittamiseen osallistuvien käytettävissä olevista toimivaltuuksia säädetään 23 artiklan 2 ja 4 kohdissa. Asetuksen sääntely on näiden kokonaisuuksien osalta riittävän täsmällistä eikä sen arvioida edellyttävän täydentävän kansallisen sääntelyn antamista. Täydentävässä sääntelyssä todettaisiin kuitenkin selventävästi, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi tarkastuksissa avustava kansallinen viranomainen.

Tarkastuksia koskevan 23 artiklan 8 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan antamaan komissiolle tarkastuksen toimittamiseen tarvittavaa apua ja pyytämään tarvittaessa poliisin tai vastaavan lainvalvontaviranomaisen virka-apua tilanteissa, joissa tarkastuksen kohde vastustaa tarkastuksen toimittamista. Kohdan sääntelyn osalta on tarpeen määritellä kansallisessa sääntelyssä se, mikä viranomainen toimii kohdassa tarkoitettuna komissiota avustavana viranomaisena ja pyytää tarvittaessa tarkastuksen toimittamiseen tarvittavaa virka-apua poliisilta. Koska komission tulee 23 artiklan 5 kohdan nojalla hyvissä ajoin ilmoittaa tarkastuksesta sille kansalliselle kilpailuviranomaiselle, jonka toimivaltaan kuuluvalla alueella tarkastus suoritetaan, esitetään poliisin virka-apua koskevan pyynnön tekeminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi. Tämä olisi perusteltua sen vuoksi, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi jo valmiiksi tarvittavat tiedot tarkastuksesta, jonka toteuttamiseksi poliisin virka-apua pyydetäisiin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi 23 artiklan 5 kohdan nojalla tieto myös sellaisista sen toimivaltaan kuuluvalla alueella suoritettavista tarkastuksista, joiden osalta komissio ei ole esittänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 23 artiklan 3 kohdassa säädettyä avustamispyyntöä.

4 Tavoitteet

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

5 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

5.1 Keskeiset ehdotukset

5.1.1 Ehdotukset ja kansallisen liikkumavaran käyttö

Esityksessä esitetään muutettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimisi keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena digimarkkina-asetukseen liittyvissä asioissa sekä voisi salassapitosäännösten estämättä vastaanottaa digimarkkina-asetuksen artikloissa tarkoitettuja tietoja muilta kansallisilta viranomaisilta kuin tuomioistuimilta ja luovuttaa niitä Euroopan komissiolle. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta komissiota avustavana viranomaisena digimarkkina-asetuksen nojalla tehtävillä tarkastuksilla ja markkinatutkimuksissa sekä markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön tekijänä.

Asetuksen johdantokohdan 91 mukaisesti ainoastaan komissiolla on toimivalta panna asetus täytäntöön. Vain komissio voi antaa asetuksen veloitteiden noudattamatta jättämistä koskevia päätöksiä ja määrätä sakkoja tai uhkasakkoja. Digimarkkina-asetuksen 38 artiklan 7 kohdassa jäsenvaltioille on kuitenkin annettu mahdollisuus säätää kansallisesti kilpailuviranomaisilleen

toimivalta suorittaa omasta aloitteestaan tutkinta, joka koskee digimarkkina-asetuksen 5–7 artikloissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisen selvittämistä. Esityksessä ei esitetä käytettäväksi 38 artiklan 7 kohdassa säädettyä kansallista liikkumavaraa. Kyseisten oma-aloitteisten tutkintatoimien tekemisen mahdollistavien toimivaltuuksien antamista Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei ole katsottu tarpeelliseksi pääasiassa sen vuoksi, että Suomessa ei sijaitse portinvartijoiksi nimettyjen portinvartijayritysten päätoimipaikkoja. Oma-aloitteiset toimet mahdollistavan sääntelyn antamatta jättämisen voidaan myös katsoa olevan paremmin linjassa asetusehdotuksesta eduskunnalle 4.2.2021 toimitetun valtioneuvoston U-kirjelmän U 6/2021 vp kanssa. Kyseisen U-kirjelmän Suomen kantaa käsittelevässä osiossa todetaan muun muassa valtioneuvoston tukevan valvontarakennetta, jossa komissio toimii asetuksen päävastuullisena täytäntöönpanoviranomaisena ja valvovana tahona. Eduskunnan suuri valiokunta on lausunnossaan SuVL 2/2021 vp ilmoittanut yhtyvän valtioneuvoston kantaan. Ei ole kuitenkaan poissuljettua, että tulevaisuudessa tarvetta kansallisen liikkumavaran hyödyntämiselle voidaan arvioida toisin.

5.1.2 Digimarkkina-asetukseen perustuva tietojenvaihto

Digimarkkina-asetus sisältää artikloita, joissa on suoria viittauksia kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaaviin kansallisiin viranomaisiin sekä yleisen tason viittauksia jäsenvaltioihin, kansallisiin tuomioistuimiin ja toimivaltaisiin kansallisiin viranomaisiin. Koska digimarkkina-asetus on erittäin laaja asetuskäytäntö, etenkin joissain artikloissa käytetty käsite ”jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset” voi tarkoittaa useita eri viranomaisia riippuen siitä, millaista ydinalustapalvelua tarjoavasta portinvartijasta yksittäisessä tapauksessa on kyse. Tämän vuoksi kussakin tapauksessa tarkoitettava toimivaltainen kansallinen viranomainen on arvioitava tapauskohtaisesti. Komissiolla ei myöskään voida olettaa olevan tarkkaa tietämystä siitä, millaisia erilaisia tietoja milläkin kansallisella viranomaisella voi olla hallussaan. Vaikka kaikki kansalliset viranomaisetkaan eivät välttämättä ole tietoisia kaikista toisilla viranomaisilla olevista erilaisista tiedoista, voidaan olettaa kussakin tapauksessa relevanttien kansallisten viranomaisten selvittämisen olevan helpompaa kansallisten viranomaisten kesken kuin komission toimesta.

Komission ja kansallisten viranomaisten välisen yhteydenpidon tehokkuuden ja toimivuuden varmistamiseksi esityksessä ehdotetaan kansallisen viranomaisen osoittamista toimimaan keskitettynä yhteysviranomaisena komission ja muiden kansallisten viranomaisten välille. Keskitetyn yhteysviranomaisen tehtävää ehdotetaan annettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, koska yleisluonteisten kansallisia viranomaisia koskevien viittausten lisäksi asetuskäytäntö sisältää säännöksiä, jotka nimenomaisesti edellyttävät komission ja kansallisen kilpailuviranomaisen eli Kilpailu- ja kuluttajaviraston välistä yhteydenpitoa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston uutta tehtävää koskeva sääntely lisättäisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin (661/2012). Ehdotuksen mukaan kansallisena yhteysviranomaisena toimiessaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta kansallisilta viranomaisilta niiden hallussa olevat digimarkkina-asetuksen 21 artiklan 5 kohdassa ja 53 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tiedonantovelvoitteiden toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja luovuttaa ne edelleen Euroopan komissiolle. Perusteluissa todetusti suoraan sovellettavan asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi voidaan katsoa olevan välttämätöntä toimittaa se tieto, jota komission tietopyyntö koskee ja jonka komissio katsoo olevan tarpeen tehtäviensä suorittamiseksi.

Salassapitosäännöksistä poikkeaminen on tarpeen sen vuoksi, että asetuksen 21 artiklan 5 kohdassa edellytetään jäsenvaltioiden toimivaltaitten viranomaisten toimittavan komissiolle kaikki tarpeelliset tiedot ja 53 artiklan 4 kohdassa veloitetaan jäsenvaltioiden toimivaltaitten

viranomaiset toimittamaan kaikki sellaiset tiedot, joita komissio voi edellyttää kyseisessä artiklassa tarkoitetun asetuksen tavoitteiden saavuttamista koskevan kertomuksen laatimiseksi. Kyseisten artikloiden muotoilujen ei voida katsoa rajoittuvan koskemaan ainoastaan julkisia tietoja, vaan ne kattavat myös salassa pidettävät tiedot. Sääntely kattaisi myös asetuksen 27 artiklassa tarkoitettujen kolmansien osapuolten esittämien tietojen toimittamisen komissiolle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston välityksellä tapahtuva yhteydenpito ei kuitenkaan koskisi asetuksen 39 artiklassa säädettyä kansallisten tuomioistuinten ja komission välistä yhteydenpitoa, vaan se tapahtuisi suoraan komission ja tuomioistuinten kesken.

Salassa pidettäviä tietoja suojataan asetuksen 36 artiklan 4 kohdassa säädetyllä salassapitovelvollisuudella, jonka mukaan komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset sekä niiden virkahenkilöt, toimihenkilöt ja muut kyseisten viranomaisten valvonnassa työskentelevät henkilöt sekä kaikki luonnolliset ja oikeushenkilöt, mukaan lukien 26 artiklan 2 kohdan nojalla nimetyt tarkastajat ja asiantuntijat, eivät saa ilmaista tietoja, jotka ne ovat saaneet tai joita ne ovat vaihtaneet asetusta sovellettaessa ja jotka luonteensa perusteella ovat salassa pidettäviä. Kyseinen salassapitovelvollisuus ei kuitenkaan rajoita 38, 39, 41 ja 43 artiklan mukaista käyttötarkoitusta varten annettujen tietojen vaihtoa ja käyttöä. Asetuksessa säädetyin salassapitovelvollisuuden lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteysviranomaisena toimimista koskevassa sääntelyssä säädettäisiin selvyyden vuoksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tässä tehtävässä saamiensa tietojen käyttörajoituksesta.

5.1.3 Komission avustaminen tarkastusten toimittamisessa

Digimarkkina-asetuksen 23 artiklan 3 kohdan nojalla komissio voi pyytää tarkastusten suorittamiseksi apua 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti nimetyiltä tarkastajilta tai asiantuntijoilta sekä sen jäsenvaltion, jonka alueella tarkastus tehdään, kansalliselta kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavalta viranomaiselta. Komission pyynnöstä jäsenvaltion kansallisen kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavan viranomaisen virkahenkilöiden ja kyseisen viranomaisen valtuuttamien tai nimittämien henkilöiden on aktiivisesti avustettava tarkastuksen suorittamisessa. Näin toimiessaan heillä on käytössään 23 artiklan 2 ja 4 kohdissa säädetyt toimivaltuudet. Lisäksi 23 artiklan 8 kohdan mukaan silloin, jos komission valtuuttamat virkahenkilöt ja muut mukana olevat henkilöt toteavat, että yritys tai yritysten yhteenliittymä vastustaa 23 artiklan nojalla määrättyä tarkastusta, asianomaisen jäsenvaltion on annettava heille tarvittavaa apua, pyytäen tarvittaessa poliisin tai vastaavan lainvalvontaviranomaisen virka-apua, jotta he voivat suorittaa tarkastuksensa.

Kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset ovat velvollisia komission pyynnöstä avustamaan asetuksen nojalla toteutettavissa tarkastuksissa. Koska Suomen kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaa Kilpailu- ja kuluttajavirasto, on Kilpailu- ja kuluttajavirasto velvollinen auttamaan komissiota tarkastusten toimittamisessa suoraan asetuksen sääntelyn perusteella. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin esitetään kuitenkin selkeyden vuoksi lisättäväksi säännös, jossa nimenomaisesti säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston avustavan komissiota asetuksen 23 artiklan nojalla suoritettavissa tarkastuksissa.

Komission tarkastuksia koskevan 23 artiklan 8 kohdassa jäsenvaltioilta edellytetty virka-avun pyytäminen esitetään myös säädettäväksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi lisäämällä sitä koskeva säännös Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin. Tehtävä annettaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sen vuoksi, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla arvioidaan olevan paras asiantuntemus tarkastusten toteuttamiseksi. Asetuksen nojalla suoritettavien tarkastusten voidaan olettaa olevan muistuttavan läheisesti kilpailulain säännösten nojalla yritysten tiloissa tehtäviä tarkastuksia.

5.1.4 Komission avustaminen markkinatutkimuksessa

Digimarkkina-asetuksen 16 artiklan 5 kohdan mukaan komissio voi pyytää yhtä tai useampaa jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tukemaan sitä sen markkinatutkimuksessa. Erilaisista markkinatutkimuksista säädetään asetuksen 17–19 artikloissa, joiden nojalla komissio voi suorittaa markkinatutkimuksen

- 1) yrityksen portinvartijaksi nimeämiseksi tai portinvartija-asemaan kuuluvien ydinalustapalveluiden selvittämiseksi (17 artiklan mukainen markkinatutkimus);
- 2) asetuksessa säädettyjen velvoitteiden järjestelmällisen noudattamatta jättämisen selvittämiseksi (18 artiklan mukainen markkinatutkimus); sekä
- 3) sen selvittämiseksi, tulisiko yksi tai useampi digitaalialan palvelu lisätä asetuksen 2 artiklan ydinalustapalvelujen luetteloon taikka ydinalustapalveluiden kilpailullisuutta rajoittavien tai epäoikeudenmukaisten käytäntöjen havaitsemiseksi (19 artiklan mukainen markkinatutkimus).

Koska asetuksessa ei säädetä 16 artiklan 5 kohdassa tarkoitettua komission avustamista markkinatutkimuksessa minkään tiettyjen jäsenvaltioiden viranomaisten tehtäväksi, tulee avustava kansallinen viranomais määritellä kansallisessa sääntelyssä. Avustamista koskeva tehtävä esitetään annettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, koska Kilpailu- ja kuluttajaviraston suorittamassa kilpailuvalvonnassa voidaan arvioida tehtävän jossain määrin vastaavia selvityksiä kuin mitä digimarkkina-asetuksen mukaisilla markkinatutkimuksilla pyritään selvittämään. Avustamisen osoittamista Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi puoltaa myös se, että komissio voi pyytää kansallista kilpailuviranomaista tukemaan komissiota digimarkkina-asetuksen nojalla toteutettavassa markkinatutkimuksessa.

5.2 Pääasialliset vaikutukset

5.2.1 Vaikutukset viranomaisiin

Asetuksen täytäntöönpano tapahtuu komission toimesta ja kansallisten viranomaisten rooli rajoittuu komissiota avustaviin toimenpiteisiin. Vain komissio voi antaa asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevia päätöksiä ja määrätä sakkoja tai uhkasakkoja. Etukäteen arvioituna asetuksen täytäntöönpanoon liittyvistä komission avustamiseen ja tietojenvaihtoon liittyvistä tehtävistä ei odoteta aiheutuvan kovinkaan suuria vaikutuksia, koska Suomessa ei sijaitse potentiaalisten portinvartijayritysten päätoimipisteitä. On oletettavaa, että asetuksen täytäntöönpanoon liittyvät tarkastukset ja muut toimet kohdistuisivat ensisijaisesti niihin. Digimarkkina-asetuksen kynnsarvot ylittävien potentiaalisten portinvartijayritysten tuli toimittaa asetuksen edellyttämät kynnsarvojen ylittymistä koskevat tiedot Euroopan komissiolle viimeistään 3.7.2023. Komissio nimesi kuusi tiedot toimittanutta yritystä portinvartijoiksi 6.9.2023. Yritykset ovat Alphabet, Amazon, Apple, Bytedance, Meta ja Microsoft.

Asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltioiden viranomaisille aiheutuvia vaikutuksia ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida tarkemmin, sillä niiden suuruus riippuu asetukseen liittyvien tieto- ja avustuspyyntöjen määrästä. Komissio voi myös tarvittaessa kuulla kansallisia viranomaisia mistä tahansa asetuksen soveltamiseen liittyvästä asiasta. Näistä syistä asetuksen täytäntöönpanosta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa työmäärää ja siihen mahdollisesti liittyviä tarpeita voidaan arvioida tarkemmin vasta myöhemmin.

Kansalliselle kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavalle viranomaiselle eli Kilpailu- ja kuluttajavirastolle voi aiheutua jonkin verran hallinnollista taakkaa myös asetuksen 27 artiklan johdosta. Kyseinen artikla velvoittaa komission sekä kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset vastaanottamaan portinvartijayritysten käytäntöjä ja käytänteitä koskevia ilmoituksia miltä tahansa kolmansilta osapuolilta. Artiklan 2 kohdan mukaan kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavalla jäsenvaltion viranomaisella ja komissiolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta toteuttaa jatkotoimia saamiensa tietojen perusteella. Mikäli kansallinen kilpailuviranomainen katsoo saamiensa tietojen perusteella kyseessä saattavan olla asetuksen noudattamatta jättäminen, sen tulee välittää saamansa tiedot komissiolle. Mahdollisten kolmansien osapuolten Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tekemien ilmoitusten ja niiden arvioinnista aiheutuvan vaikutuksen suuruutta ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida tarkemmin etukäteen. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ilmoituksista aiheutuvan lisätyön määrä ja siten myös vaikutukset Kilpailu- ja kuluttajaviraston resursseihin riippuvat asetuksen 27 artiklan nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehtävien ilmoitusten lukumäärästä sekä tietojen sisällöstä.

Asetuksesta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuva työmäärä riippuu siten edellä käsitellyistä syistä johtuen komission tieto- ja avustuspyyntöjen määrästä sekä kolmansien osapuolien asetuksen 27 artiklan nojalla ilmoittamista tiedoista. Asetuksesta ja siihen liittyvästä täydentävästä sääntelystä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa työmäärää ja siihen mahdollisesti liittyviä tarpeita voidaan arvioida noin 2–3 vuoden päästä kansallisen lain voimaantulosta. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa työmäärää rajaa kuitenkin se, että esityksessä ei esitetä hyödynnettäväksi asetuksen 38 artiklan 7 kohdan mukaista kansalliseen liikkumavaraan kuuluvaa mahdollisuutta. Kohdan mukaan kansallinen viranomainen voi kansallisen lainsäädännön salliessa oma-aloitteisesti suorittaa tutkinnan asetuksen portinvartijoiden velvoitteita koskevien 5□7 artiklojen noudattamatta jättämisestä. Virasto ei tosin olisi velvollinen oma-aloitteiseen tutkintaan, vaikka kansallinen lainsäädäntö sen mahdollistaisikin. Kaikkiaan voidaan arvioida, että asetuksesta ja esityksestä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvan lisätyön määrä on todennäköisesti melko vähäinen.

Komission jäsenmaalta 21 artiklan 5 kohdan mukaan pyytämien tietojen osalta on esityksen 7 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa arvioitu, että asetuksen täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voisi olla esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla, Traficomilla, Finanssivalvonnalla ja tietosuojavaltuutetulla. Ehdotetulla uudella lainsäädännöllä ei luoda uusia tehtäviä Tietosuojavaltuutetulle, Traficomille tai Finanssivalvonnalle. Mahdollinen lisätyö näille viranomaisille seuraa suoraan voimassa olevasta lainsäädännöstä. Mahdollisen lisätyön määrä riippuu muun muassa siitä, kuinka usein komissio lähettää jäsenmaalle tietopyyntöjä ja edellyttääkö tietopyyntöön vastaaminen tietoja edellä mainituilta viranomaisilta.

Muille kansallisille viranomaisille kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei arvioida aiheutuvan suurempaa työtä 21 artiklan 5 kohdan ja 53 artiklan 4 kohdan mukaisista asetuksen aiheuttamista jäsenmaiden velvoitteista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimiessa kansallisena yhteysviranomaisena verrattuna tilanteeseen, että kansallista yhteysviranomaista ei olisi. On mahdollista, että ilman kansallista yhteysviranomaista kansallisen oikean vastaajatahon tai vastaajatahojen selvittäminen ja asian koordinointi aiheuttaisi hieman enemmän töitä kansallisille viranomaisille kuin kansallisen yhteysviranomaisen tapauksessa. Esimerkiksi tietosuojavaltuutetun toimistolle ei arvioida esityksen johdosta aiheutuvan käytännössä kuitenkaan suurempaa työmäärää kuin jos Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei toimisi kansallisena yhteysviranomaisena. Vaikka kansallisesta yhteysviranomaisesta ei säädettäisi, hallintolain 10 §:n mukainen kansallisten viranomaisten keskinäinen yleinen yhteistyövelvoite soveltuisi niihin. Saadun selvityksen mukaan itse digimarkkina-asetuksesta aiheutuisi kuitenkin

tietosuojavaltuutetun toimistolle lisätyötä, mutta sitä ei käsitellä yksityiskohtaisemmin käsiteltävänä olevan esityksen viranomaisvaikutusten yhteydessä. Digimarkkina-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien ydinalustapalveluiden perusteella voidaan arvioida, että ainakin osa portinvartijayrityksistä käsittelee käyttäjien henkilötietoja.

Asetuksen 37 artiklan 1 momentissa säädetään, että komissio ja jäsenvaltiot tekevät tiivistä yhteistyötä ja koordinoivat täytäntöönpanotoimiaan varmistaakseen portinvartijoihin sovellettavien oikeudellisten välineiden johdonmukaisen, tehokkaan ja täydentävän täytäntöönpanon. Voidaan arvioida, että virkkeellä on suurempi merkitys niissä jäsenmaissa, joissa on päätetty hyödyntää kansallista liikkumavaraa siten, että kilpailuviranomaiselle on annettu kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus oma-aloitteisesti tutkia portinvartijoiden velvoitteiden noudattamista jättämistä. Useimpien komission ja jäsenmaiden välistä yhteistyötä edellyttävien toimien osalta yhteistyöstä on säädetty asetuksessa melko yksityiskohtaisesti.

Kansallisille tuomioistuimille voi aiheutua suoraan sovellettavasta asetuksesta johtuvaa lisätyötä asetuksen kansallisten tuomioistuinten kanssa tehtävää yhteistyötä koskevan 39 artiklan takia. Vaikutus ei kuitenkaan johdu nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä. Artiklan 39 mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle jäljennös kansallisten tuomioistuinten tuomioista, joissa päätetään asetuksen soveltamisesta. Lisäksi komissio voi esittää kansalliselle tuomioistuimelle huomautuksia ja tätä tarkoitusta varten pyytää kansalliselta tuomioistuimelta asian arvioinnissa tarvittavat asiakirjat. Kansallisten tuomioistuinten tulee huomioida myös asetuksen säännös, jolla estetään komission päätöksen kanssa ristiriidassa oleva kansallisen tuomioistuimen päätös. Tämäkään vaikutus ei kuitenkaan johdu käsiteltävänä olevasta esityksestä.

Arvioita suoraan sovellettavan asetuksen vaikutuksista on käsitelty asetuksen vaikutuksia koskevassa jaksossa 2.2.4 ja asetuksen taustaa koskevassa jaksossa 1.1 on linkki komission vaikutusarviointiin.

5.2.2 Vaikutukset tiedonhallintaan

Lainvalmistelussa on arvioitava tiedonhallinnan muutosvaikutukset julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) mukaisesti, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Tiedonhallintalain 3 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon.

Käsiteltävänä olevalla esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta tietojärjestelmiin eikä sen perusteella synny uutta tietovarantoa.

Asetuksen 21 ja 53 artiklojen mukainen jäsenvaltioiden viranomaisten tietojen toimittamisvelvollisuus komissiolle koskee vain viranomaisen jo hallussa olevaa tietoa eikä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimiminen tiedot komissiolle välittävänä kansallisena yhteysviranomaisena muuta tätä. Suoraan sovellettava asetusta edellyttää, että myös muita kuin julkisia asiakirjoja ja tietoja toimitetaan komissiolle eikä täydentävällä kansallisella sääntelyllä ole vaikutusta tähän. Kun komission tietopyyntö ja komissiolle toimitettavat tiedot välitetään kansallisen yhteysviranomaisen kautta, esitetään säädettäväksi viraston roolista yhteysviranomaisena sekä yhteysviranomaisen rooliin liittyen selventävästi myös viraston tiedonsaantioikeuteen liittyvästä salassapidon murtavasta vaikutuksesta.

Komission tietopyyntöjä koskevan 21 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on pyynnöstä toimitettava komissiolle kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio tarvitsee digimarkkina-asetuksessa sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Komission oikeus saada tietoja kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta kattaa myös salassapidettäviä tietoja, jos ne ovat komissiolle asetuksen tehtävien suorittamisen kannalta tarpeellisia. Virasto toimisi 21 artiklan 5 kohdan osalta tarvittaessa komission Suomen viranomaisia koskevan tietopyynnön kansallisena välittäjänä ja tiedon komissiolle edelleen toimittajana. Käsiteltävänä olevassa esityksessä esitettävä 7 d § ei koske komission asetuksen 21 artiklan 1 kohdan nojalla yrityksille osoittamia tietojen toimittamista koskevia pyyntöjä tai päätöksiä eikä yritysten vastauksia komissiolle.

Jotta komissio voisi suorittaa 53 artiklan mukaisen asetuksen tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio voi edellyttää arviointia koskevan kertomuksen laatimiseksi. Asetuksen 21 artiklan 5 kohdan ja 53 artiklan 4 kohdan sanamuodot eivät rajoitu ainoastaan julkisiin tietoihin, minkä vuoksi säädettäisiin selvyuden vuoksi, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi oikeus saada niissä tarkoitetut tiedot salassapitosäännösten estämättä komissiolle toimittamista varten. Komission oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja perustuu suoraan sovellettavaan asetukseen. Komission kansalliselle viranomaiselle esittämä tietopyyntö asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta tiedosta voi koskea myös liikesalaisuuksia, henkilötietoja ja muuta ei-julkista tietoa. Henkilötietoja voivat olla esimerkiksi yritysten vastuuhenkilöiden nimet. Voidaan arvioida, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta komissiolle toimitetuissa tiedoissa olisi mahdollisesti samanlaisia henkilötietoja kuin mitä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuvastuualueen tietosuojaselosteen¹⁰ mukaan enimmäkseen käsitellään virastossa kilpailuvastuualueella. Näitä ovat nimi, yhteystiedot, työnantaja, työtehtävät, työasema, työhistoria ja koulutustausta. Vaikka komission jäsenmaalle osoittamien tietopyyntöjen sisältöä ei voida tarkemmin ennakoida, voidaan kuitenkin arvioida asetuksen soveltamisala huomioiden, että todennäköisesti komission tietopyyntöihin vastaaminen ei yleensä edellyttäisi erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen välittämistä.

Kansallisten viranomaisten hallussa olevien 21 ja 53 artikloissa tarkoitettujen tietojen lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee asetuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottaa minkä tahansa kolmannen osapuolen esittämät tiedot portinvartijoiksi nimettyjen yritysten sellaisesta käyttäytymisestä, joka kuuluu asetuksen soveltamisalaan. Artiklan 3 kohdan nojalla Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulee välittää kolmansien osapuolten sille toimittamat 1 kohdassa tarkoitetut tiedot komissiolle silloin, kun toimitettujen tietojen perusteella on Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvion mukaan syytä epäillä kyseessä olevan digimarkkina-asetuksen noudattamatta jättäminen. Etukäteen ei ole mahdollista tietää, millaisia tietoja ja missä laajuudessa kolmannet osapuolet tulevat toimittamaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Vastaavasti kuin 21 ja 53 artikloiden osalta ei ole mahdollista poissulkea mahdollisuutta, että kolmansien osapuolten Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamat tiedot sisältäisivät esimerkiksi liikesalaisuuksia, henkilötietoja tai muita ei-julkisia tietoja. Asetuksen soveltamisala huomioiden on mahdollista, että kolmansien osapuolten toimittamat tiedot voivat sisältää erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia henkilötietoja. Koska kolmansien osapuolten toimittamat tiedot voivat sisältää myös salassa

¹⁰ Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietosuojaselosteet ovat saatavissa osoitteessa <https://www.kkv.fi/verkkopalvelut-ja-tietosuoja/tietosuojaselosteet/>

pidettäviä tietoja, säädettäisiin selvyuden vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla voivan toimittaa kolmansien osapuolten esittämät tiedot komissiolle salassapitosäännösten estämättä.

Keskitetyn yhteysviranomaisen osoittamisen tarkoituksena on varmistaa komission ja kansallisten viranomaisten välisen yhteydenpidon toimivuus ja siten myötävaikuttaa asetuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon, sillä komissiolle ei oletettavasti ole tarkkaa tietoa siitä, millä kansallisella viranomaisella voi kulloinkin kyseessä olevassa tapauksessa olla hallussaan sellaisia tietoja, joita komissio voisi tarvita asetuksen täytäntöönpanoon liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi. On myös mahdollista, että relevantteja tietoja voi olla usean eri kansallisen viranomaisen hallussa. Tällaisessa tapauksessa keskitettynä yhteysviranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittäisi komissiolta saamansa tietojen toimittamista koskevan pyynnön relevantteille kansallisille viranomaisille.

Digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voidaan arvioida olevan esimerkiksi Traficomilla liittyen viestintämarkkinoihin ja -palveluihin. Merkityksellisiä tietoja saattaa olla Traficomien hallussa esimerkiksi koskien sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, jäljempänä *viestintäpalvelulaki*) määrittelemiä henkilöiden välisiä numeroista riippumattomia viestintäpalveluita tai digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2022/2065 (digipalvelusäädös, jäljempänä *DSA*) määrittelemiä välityspalveluita. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle digimarkkina-asetuksen johdosta esitettävä kansallisen yhteysviranomaisen rooli saattaa olla hyödyllinen esimerkiksi tilanteissa, joissa DSA:n mukaiset välityspalveluiden tarjoajat, jotka ovat nimetty erittäin suuriksi verkkoalustoiksi tai hakukoneiksi, ovat osittain samoja toimijoita kuin digimarkkina-asetuksessa tarkoitetuiksi portinvartijoiksi nimettävät tai nimetyt toimijat. DSA:n kansallinen koordinaattoriviranomainen on Traficom (laki verkon välityspalvelujen valvonnasta, 18/2024). Koska komission tietopyyntö saattaa koskea samanaikaisesti sekä digimarkkina-asetuksen että digipalvelusäädöksen soveltamisalaan kuuluvaa toimijaa, voi tietojen luovutusvelvollisuus tai vähintään sen arviointi koskea myös Traficomia.

Digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voi olla myös Finanssivalvonnalla liittyen maksupalvelumarkkinoihin. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolla saattaa olla hallussaan tietoja esimerkiksi kilpailutilanteesta sellaisilla markkinoilla, joilla toimii digimarkkina-asetuksen nojalla portinvartijaksi nimettyjä yrityksiä. On mahdollista, että tietopyyntö olisi perusteltua välittää myös tietosuojavaltuutetun toimistoon liittyen esimerkiksi kuluttajien profilointiin tai digimarkkina-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädettyyn henkilötietojen yhdistelyyn. Lisäksi tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntemusta voidaan tarvita muihinkin henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuoja-asetukseen liittyviin kysymyksiin, kuten esimerkiksi tietosuoja-asetuksen mukaista suostumusta koskeviin kysymyksiin vastaamisessa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimiminen keskitettynä yhteysviranomaisena ei kuitenkaan estäisi komissiota pyytämästä tietoja digimarkkina-asetuksen nojalla suoraan kansallisilta viranomaisilta.

Komission digimarkkina-asetusta koskevan täytäntöönpanoasetuksen ((EU) 2023/814) asiakirjojen toimittamista ja vastaanottamista koskevan 11 artiklan mukaan asetuksen mukainen asiakirjojen toimittaminen komissiolle ja komissiosta on tehtävä digitaalisesti. Komissio voi julkaista lähetyks- ja allekirjoitustapoja koskevat tekniset eritelmat ja päivittää niitä säännöllisesti. Sen sijaan jäsenmaiden kansallisten kilpailuviranomaisten välinen viestintä asetuksen mukaisesti täytäntöönpanotoimiin liittyen tapahtuu asetuksen 38 artiklan mukaan Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston välityksellä, jota käytetään vakiintuneesti myös kilpailuasioissa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimittaisi tietoja komissiolle käyttäen ulkopuolisilta salattua niin sanottua ECN2-järjestelmää, jota käytetään myös kilpailuasioissa. Muut kansalliset viranomaiset toimittaisivat tämän esityksen mukaisia tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sähköisesti salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä käyttäen. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyrkisi toimittamaan muilta kansallisilta viranomaisilta saadut tiedot eteenpäin komissiolle siinä muodossa kuin se on ne saanut. Mikäli Suomen viranomaisten vastaus komissiolle kattaisi useammalta kansalliselta viranomaiselta saatua tietoa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi koota ja ryhmitellä tietoja ja tehdä muun muassa teknisluonteisia muokkauksia tietoihin muuttamatta kuitenkaan toisen viranomaisen toimittamien tietojen materiaalista sisältöä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto tallentaisi toiselta kansalliselta viranomaiselta saamansa tiedot ja komissiolle lähetetyn vastauksen, joka voisi koostua yhdeltä tai useammalta toiselta kansalliselta viranomaiselta saadusta tiedosta. Koska tallennetut tiedot liittyvät uuteen viranomaistehtävään, syntyisi niistä uusi tietoaineisto. Tietoja säilytetään julkisuuslain ja tiedonhallintalain mukaisesti.

Ulkopuoliset sidosryhmät voivat käyttää komission kilpailupääosastolle asiakirjoja toimittaessaan EU SEND -järjestelmää, joka on turvallinen internetpohjainen asiakirjojen toimittamisalusta. EU Send korvasi 11.11.2023 aiemman eTrustEx -järjestelmän. EU Send -järjestelmää käyttäen yritykset voivat esimerkiksi toimittaa komissiolle vastauksia komission asetuksen 21 artiklan mukaisiin tietopyyntöihin ja toimittaa tietoja esimerkiksi artiklan 14 mukaisesti yrityskaupoista. Sidosryhmien kanssa käytävää viestintää varten komissiolla on myös sähköpostiosoite digimarkkina-asetukseen liittyviä yhteydenottoja varten (EC-DMA@ec.europa.eu).

Asetuksessa oikeudesta tulla kuulluksi ja asiakirjoihin tutustumisesta säädetään 34 artiklassa, salassapitovelvollisuudesta 36 artiklassa ja muutoksen hakemisesta unionin tuomioistuimelta 45 artiklassa. Artiklan 36 mukaan asetuksen nojalla kerättyjä tietoja voidaan käyttää lähtökohtaisesti vain asetuksen soveltamiseksi. Tähän liittyy poikkeuksia muun muassa tietosuojaan ja yrityskauppavalvontaan liittyen. Näitä poikkeuksia on käsitelty tarkemmin asetuksen pääasiallista sisältöä sekä nykytilaa ja sen arviointia koskevissa esityksen jaksoissa. Luottamuksellisten tietojen yksilöimisestä ja suojelusta säädetään komission täytäntöönpanoasetuksen ((EU) 2023/814) 7 artiklassa ja oikeudesta tutustua asiakirja-aineistoon sen 8 artiklassa. Täytäntöönpanoasetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään komission salassapidosta todeten, että ”jollei asetuksessa (EU) 2022/1925 tai tämän asetuksen 8 artiklassa toisin säädetä ja rajoittamatta tämä artiklan 6 kohdan soveltamista, komissio ei saa paljastaa tai asettaa saataville keräämiään tai saamiaan tietoja tai asiakirjoja, jotka sisältävät luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön liikesalaisuuksia tai muita luottamuksellisia tietoja.” Artiklan 7 kohta 3 puolestaan koskee komission mahdollisia luonnollisille tai oikeushenkilöille osoitettuja pyyntöjä yksilöidä toimittamiinsa asiakirja-aineistoihin sisältyviä liikesalaisuuksia tai muita luottamuksellisia tietoja.

Kansallisella säätämällä ei vaikuteta siihen, mitä tietoja komissio voi asetuksen mukaisesti saada, mitä tietoja ja miten yritysten ja kansallisten viranomaisten tulee toimittaa komissiolle eikä siihen, miten salassapito on asetuksen ja täytäntöönpanoasetuksen mukaan säännelty.

Kansallisesti viranomaisen palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta säädetään julkisuuslain 23 §:ssä. Mainittu julkisuuslain pykälä koskee myös käsiteltävänä olevan esityksen perusteella Kilpailu- ja kuluttajaviraston palveluksessa olevan virkamiehen tietoon mahdollisesti tulevia salassapitosäännösten estämättä annettavia tietoja sen toimiessa kansallisena yhteysviranomaisena ja välittäessä tietoja komissiolle. Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Tällaisia asiakirjoja ovat kyseisen pykälän 20 kohdan mukaan esimerkiksi asiakirjat, jotka sisältävät

tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta. Kansallisena yhteysviranomaisena toimivan Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta komissiolle asetuksen mukaisesti toimitettavat tiedot sisältävät todennäköisesti melko usein liikesalaisuuksia. Julkisuuslain nojalla yhdessä viranomaisessa salassa pidettäväksi määrättyt asiakirjat säilyisivät salassa pidettävänä myös Kilpailu- ja kuluttajavirastossa.

Komission ennen asetusluonnoksen neuvostokäsittelyä tekemän vaikutusarvioinnin mukaan kansallisille viranomaisille arvioidaan koituvan asetuksesta vain joitakin vähäisiä hallinnollisia kustannuksia.

Voidaan arvioida, että Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuva työmäärä riippuu komission tieto- ja avustuspyyntöjen määrästä sekä kolmansien osapuolien asetuksen 27 artiklan nojalla tekemistä ilmoituksista edellä viranomaisvaikutuksia koskevassa jaksossa käsiteltyä. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa työmäärää voidaan arvioida rajoittavan se, ettei Suomessa sijaitse portinvartijayrityksiä jo nimettyjen taikka nykyhetkellä tiedossa olevien potentiaalisten portinvartijayritysten päätoimipisteitä. Muille kansallisille viranomaisille kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei arvioida aiheutuvan ainakaan suurempaa työmäärää tilanteessa, jossa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimii kansallisena yhteysviranomaisena verrattuna tilanteeseen, että kansallista yhteysviranomaista ei olisi. Esitykseen ei liity budjettivaikutuksia. Edellä viranomaisvaikutuksissa esitetystä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle aiheutuvaa työmäärää ja siihen mahdollisesti liittyviä tarpeita voidaan arvioida noin 2–3 vuoden päästä kansallisen lain voimaantulosta. Tiedonhallintaan liittyviä seikkoja on käsitelty myös esimerkiksi 7 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa.

5.2.3 Yritysvaikutukset

Asetuksen täytäntöönpanosta voi aiheutua jossain määrin yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia. Tämä johtuu siitä, että asetuksen säännösten nojalla Euroopan komissio voi kohdistaa esimerkiksi tietopyyntöjä ja tarkastuksia mihin tahansa yrityksiin ja yritysten yhteenliittymiin kerätessään asetuksen soveltamiseen ja portinvartijoiden käyttäytymiseen liittyviä tietoja. Komissio voi asetuksen mukaan pyytää tai päätöksellä vaatia yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan kaikki asetuksen nojalla komissiolle määrättyjen tehtävien suorittamiseksi tarvittavat tiedot. Yritysten tietojenantovelvollisuus ei rajaudu vain julkisiin tietoihin. Asetusta koskevassa Euroopan komission laatimassa vaikutustenarvioinnissa on arvioitu tietojen keräämisestä aiheutuvan hallinnollisen taakan kasvun kohdistuvan pääasiassa portinvartijayrityksiin. Muiden yritysten osalta tällaisten vaikutusten on arvioitu jäävän vähäisiksi. Voidaan arvioida, että asetuksen yritysvaikutuksia Suomessa rajaa merkittävästi se, että Suomessa ei sijaitse nimettyjen tai potentiaalisten portinvartijayritysten päätoimipisteitä.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla ei olisi oikeutta tehdä itsenäisiä asetukseen liittyviä tarkastuksia oma-aloitteisesti eikä komission pyynnöstä. Siksi yrityksille tarkastuksista koituvien tosiasiallisten vaikutusten osalta merkitystä on vain sillä, kuinka aktiivisesti komissio tulee käyttämään tarkastustoimivaltaansa. Yrityksille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan ei ole vaikutusta sillä, että komissio voi pyytää apua tarkastuksen suorittamiseen kansalliselta kilpailuviranomaiselta.

Sillä, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto tukisi pyynnöstä komissiota markkinatutkimuksen tekemisessä asetuksen mukaisesti, ei arvioida olevan vaikutusta yrityksille.

Asetuksen 41 artiklan mukaan jäsenmaa voi pyytää yksin tai yhdessä toisen jäsenmaan kanssa, että komissio tekisi markkinatutkimuksen. Jäsenmaan pyynnön esittämismahdollisuus perustuu

suoraan asetukseen ja kansallisesti vain esitetään, että pyynnön Suomen osalta tekisi Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Yritysten kannalta ei arvioida olevan välitöntä vaikutusta sillä, mikä viranomaistaho Suomesta esittää mahdollisen pyynnön markkinatutkimuksen tekemisestä ottaen myös huomioon, että komissio arvioi pyynnön jälkeen markkinatutkimuksen tekemisen tarpeen. Yleisesti ottaen komission oma-aloitteisesta tai jäsenmaiden pyyntöihin perustuvasta markkinatutkimuksen tekemisestä voi aiheutua yrityksille välillisiä myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia pidemmällä aikavälillä riippuen muun muassa komission mahdollisista jatkotoimista, mutta nämä mahdolliset välilliset vaikutukset johtuvat asetuksesta, eivät käsiteltävänä olevasta esityksestä.

Asetuksen 27 artiklan mukaan kolmannet osapuolet voivat ilmoittaa kansalliselle kilpailuviranomaiselle tai suoraan komissiolle asetuksen soveltamisalaan kuuluvista portinvartijoiden käytännöistä ja käyttäytymisestä. Ilmoituksen saaneella kansallisella kilpailuviranomaisella on harkintavalta mahdollisten jatkotoimenpiteiden suhteen, mutta jos kilpailuviranomainen katsoo, että kyseessä saattaa olla asetuksen noudattamatta jättäminen, tiedot on välitettävä komissiolle. Ilmoituksen saaneen kansallisen kilpailuviranomaisen arviolla siitä, että kyseessä saattaa olla asetuksen noudattamatta jättäminen, voi olla portinvartijalle välillistä vaikutusta sitä kautta päätyykö ilmoituksessa mainittu asia komission arvioitavaksi. Mahdollinen välillinen vaikutus johtuu kuitenkin viime kädessä asetuksesta. Asetuksen 27 artikla ei velvoita yritystä toimittamaan tietoa komissiolle eikä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle. Jos yritys kuitenkin haluaa toimittaa 27 artiklan mukaista tietoa, se voi halutessaan toimittaa sen suoraan komissiolle.

Esityksessä ehdotettavat asetuksen sääntelyä täydentävät säännökset eivät sisällä yrityksiin kohdistuvia lisävelvoitteita, minkä vuoksi mahdolliset yrityksiin kohdistuvat vaikutukset ovat seurausta asetuksen sääntelystä. Käsiteltävänä olevan esityksen ei sen sijaan arvioida lisäävän yritysten hallinnollista taakkaa.

6 Muut toteuttamisvaihtoehdot

6.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

6.1.1 Kansallisen sääntelyn antamatta jättäminen

Koska kyseessä on jäsenvaltioita suoraan velvoittavan asetuksen muodossa annettu EU-tasoinen sääntely, olisivat kansalliset viranomaiset velvoitettuja noudattamaan asetuksen säännöksiä sellaisenaan eikä kansallista sääntelyä olisi välttämätöntä antaa. Tässä vaihtoehdossa olisi kuitenkin useita epäselvyyksiä esimerkiksi sen suhteen, mikä viranomainen olisi toimivaltainen silloin, kun asetuksessa viitataan yleisellä tasolla jäsenvaltioiden tai toimivaltaisten kansallisten viranomaisten velvollisuuksiin taikka mahdollisuuksiin tehdä komissiolle asetuksessa säädettyjä pyyntöjä tai komissiota avustavia toimia. Tällaisia ovat esimerkiksi jäsenvaltion velvollisuus pyytää tarvittaessa poliisin virka-apua 23 artiklan nojalla tehtävien tarkastusten vastustamisen vuoksi ja 41 artiklassa jäsenvaltioille säädetty mahdollisuus pyytää komissiota aloittamaan markkinatutkimus.

Mikäli kansallista sääntelyä ei annettaisi, ei mikään kansallinen viranomainen voisi myöskään toimia keskitettynä yhteysviranomaisena asetuksen täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa siten, että olisi selvää, että myös salassa pidettävät tiedot voidaan toimittaa komissiolle kansallisen yhteysviranomaisen kautta. Ilman keskitettyä yhteysviranomaista olisi olemassa riski siitä, että Euroopan komission esittämät pyynnöt ja yhteydenotot saavuttavat kussakin tilanteessa oikean kansallisen viranomaisen huomattavalla viiveellä. Tämä johtuu siitä, että Euroopan komissiolla

ei voida olettaa olevan yksityiskohtaista tietämystä siitä, mikä on kunkin Suomen kansallisen viranomaisen tarkka toimivalta ja millaisia tietoja kullakin viranomaisella on hallussaan.

6.1.2 Uuden lain säätäminen

Yhtenä toteuttamisvaihtoehtona on arvioitu asetuksesta seuraavien sääntelytarpeiden kokoamista uuteen asetuksesta annettavaan erillislakiin. Koska useat asetuksesta aiheutuvista uusista kansallisten viranomaisten tehtävistä koskevat Kilpailu- ja kuluttajavirastoa joko suoraan asetuksen sanamuotojen nojalla tai tehtävien voidaan niiden luonteen vuoksi arvioida soveltuvan parhaiten Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, olisi niistä tarkoituksenmukaisinta säätää ensisijaisesti Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviä ja toimialaa koskevassa laissa. Kilpailu- ja kuluttajavirastoa koskevista tehtävistä säätäminen täysin uudessa laissa hajauttaisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviä koskevaa sääntelyä tarpeettomasti ja uusi laki jäisi myös sisällöltään hyvin suppeaksi.

6.1.3 Voimassa olevien lakien muuttaminen

Uuden lain säätämisen sijaan asetuksesta seuraavat sääntelytarpeet olisi mahdollista toteuttaa lisäämällä tarvittavat säännökset voimassa olevaan sääntelyyn. Etuna tässä olisi se, että lainsäädäntö pysyisi eheämpänä verrattuna kokonaan uuden lain antamiseen. Toisaalta säätäminen mahdollisesti useassa eri laissa voisi vaikeuttaa kokonaiskuvan saamista siitä, mitä kaikkia tehtäviä ja velvoitteita digimarkkina-asetuksesta seuraa kansallisille viranomaisille. Koska esitettävä asetusta täydentävä kansallinen sääntely kuitenkin koskisi valtaosin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa ja tehtäviä, olisi perustelluinta sisällyttää täydentävä kansallinen sääntely Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevaan voimassa olevaan lakiin.

Olennaisimmat Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat kilpailulaissa sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa. Kilpailulaki sisältää säännökset kilpailunrajoituksista, yrityskauppavalvonnasta, kilpailuneutraliteetista sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksista kilpailulain säännösten valvonnassa. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettu laki puolestaan sisältää yleisemmän tason säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimialasta ja tehtävistä. Vaikka digimarkkina-asetuksella on läheinen yhteys kilpailuoikeuteen, ei asetuksessa ole kyse kilpailuoikeudellisesta tai kilpailulaissa tarkoitettujen kilpailunrajoitusten valvontaan liittyvästä sääntelystä. Tämän vuoksi digimarkkina-asetuksen sääntelyä täydentävät kansalliset säännökset ehdotetaan lisättäväksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin. Vastaavasti on toimittu myös kilpailua vääristäviä ulkomaisia tukia koskevan asetuksen (EU 2022/2560) kansallisessa täydentävässä sääntelyssä, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin lisättiin uusi luku kansallisen täydentävän säätämisen yhteydessä. Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta (1029/2023) tuli voimaan 24.11.2023.

6.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Esityksen valmistelun aikana mahdollisista asetukseen liittyvän kansallisen sääntelyn antamista koskevista suunnitelmista tiedusteltiin niiltä jäsenvaltioilta, joiden kanssa tehtiin yhteistyötä asetuksen EU-valmistelun aikana. Vastauksen tiedusteluun toimittivat kolme jäsenvaltiota: Irlanti, Ruotsi ja Tanska. Kaikkiaan valmistelun aikana on saatu tietoa, että digimarkkina-asetuksen perusteella kansalliseen sääntelyyn tehdään tai on tehty pienehköjä muutoksia useissa jäsenmaissa etenkin tarkastusten osalta.

Irlannissa on käynnissä arviointi, jossa selvitetään, millaisia kansallisia säännöksiä on tarpeen antaa sen varmistamiseksi, että Irlannin kilpailu- ja kuluttajaviranomainen (*Competition and Consumer Protection Commission*) pystyy avustamaan komissiota digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanossa asetuksen edellyttämällä tavalla. Irlannissa on lisäksi varmistettu, että kansallinen sääntely mahdollistaa digimarkkina-asetuksen 42 ja 43 artikloissa edellytetyt kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi nostettavista edustajakanteista annetun direktiivin (EU) 2020/1828 sekä unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta annetun direktiivin (EU) 2019/1937 soveltuminen.

Ruotsissa on käynnistetty toukokuussa 2023 selvitys asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn tarpeen arvioimiseksi. Ruotsissa on laadittu heinäkuussa 2023 valmistunut selvitys, joka on kartoittanut kilpailua vääristäviä ulkomaisia tukia koskevasta asetuksesta ja digimarkkina-asetuksesta johtuvia kansallisia säädöstarpeita: [Promemoria Nya bestämmelser i anslutning till konkurrensregelverket \(regeringen.se\)](#). Selvityksen mukaan digimarkkina-asetusta tulisi täydentää säätämällä Ruotsin kilpailulaissa tarkastuksista. Lisäksi kilpailulaissa tulisi säätää Ruotsin kilpailuviranomaisen mahdollisuudesta tehdä kansalliseen liikkumavaraan sisältyviä asetuksen 38 artiklan 7 kohdan mukaisia tutkintoja siitä, onko portinvartija noudattanut velvoitteitaan. Selvitykseen liittyvä kuuleminen on päättynyt Ruotsissa marraskuussa 2023. Esitystä ei ole vielä annettu.

Tanskassa asetusta täydentävä lakiehdotus hyväksyttiin 21.11.2023 ja se tuli voimaan 1.1.2024. Hyväksytyssä laissa Tanskan kansalliselle kilpailuviranomaiselle on annettu digimarkkina-asetuksen 38 artiklan 7 kohdassa tarkoitettu toimivalta selvittää asetuksen 5–7 artikloiden velvoitteiden epäiltyjä rikkomisia joko oma-aloitteisesti tai viranomaiselle tehtyjen valitusten perusteella. Selvitysten toteuttamiseksi Tanskan kilpailuviranomaisella on toimivalta tehdä tietopyyntöjä portinvartijayritysten lisäksi mille tahansa oikeushenkilölle ja pyytää niiltä mitä tahansa tietoja. Tietopyyntöjen osalta kilpailuviranomainen voi määrätä sakon niissä tilanteissa, joissa pyynnön kohde on toimittanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja taikka ei ole toimittanut pyydettyjä tietoja määrättyssä ajassa. Kilpailuviranomainen voi myös kuulla mitä tahansa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä. Kuuleminen edellyttää kuitenkin kuultavan suostumusta. Kilpailuviranomaisella ei kuitenkaan ole toimivaltaa toimittaa itsenäisiä tarkastuksia asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämisen selvittämiseksi. Selvitysten aikana kerättyihin tietoihin ei sovelleta Tanskan kansallista sääntelyä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta eikä selvitysten aikana kerättyihin henkilötietoihin sovelleta yleisen tietosuojasetuksen 13–15 artikloiden velvoitteita. Lisäksi laissa on säädetty Tanskan kilpailuviranomainen toimivaltaiseksi tekemään Euroopan komissiolle digimarkkina-asetuksen 41 artiklassa tarkoitettuja pyyntöjä markkinatutkimuksen aloittamisesta.

Liettuassa on tehty kansalliseen sääntelyyn muutoksia digimarkkina-asetukseen perustuvien tarkastusten osalta. Liettuassa ei kuitenkaan ole toistaiseksi hyödynnetty 38 artiklan 7 kohdassa säädettyä mahdollisuutta antaa kansallisella lainsäädännöllä kansalliselle viranomaiselle toimivalta itse tutkia portinvartijoiden velvoitteiden noudattamatta jättämistä.

Luxemburgissa on annettu kansallista sääntelyä siitä, että kilpailuviranomainen auttaa komissiota asetuksen mukaisilla tarkastuksilla. Myöskään Luxemburgissa ei ole annettu kansalliselle kilpailuviranomaiselle asetuksen 38 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuja toimivaltuuksia.

Latviassa on käynnissä ministeriöiden välinen konsultaatiovaihe kansalliseen sääntelyyn tehtävistä muutoksista. Alustavasti Latviassa on ajateltu hyödyntää 38 artiklan 7 kohdassa säädettyä mahdollisuutta antaa kansalliselle kilpailuviranomaiselle itsenäisiä tutkintavaltuuksia.

Tämänhetkisen ehdotuksen mukaan uudet säännökset olisivat pitkälti vastaavia kuin mitä Latvian kilpailulainsäädännössä on komission avustamisesta tarkastusten toimittamisessa.

Virossa kansallista täydentävää säätämistä koskeva esitys annetaan todennäköisesti vuoden 2024 jälkimmäisellä puoliskolla.

7 Lausuntopalaute

7.1 Yhteenvedo saadusta palautteesta

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 21.7.–17.9.2023. Lausuntopyyntö lähetettiin 19 taholle. Lausunnon antoi 14 tahoa, joista 8 antoi substanssihuomioita sisältävän lausunnon ja kuusi vastasi, ettei hallituksen esityksestä ole lausuttavaa tai huomautettavaa. Näistä kuudesta Business Finland Oy mainitsi kuitenkin, että uudistus on hyödyllinen. Oikeusministeriö ei antanut lausuntoa, mutta oikeusministeriön kanssa on tehty yhteistyötä ennen lausuntokierrosta ja jatkovalmistelun aikana.

Lausunnoissa ei vastustettu Kilpailu- ja kuluttajaviraston nimeämistä kansalliseksi yhteysviranomaiseksi eikä sitä, että virasto avustaisi komissiota pyynnöstä tarkastuksilla ja tukisi markkinatutkimuksissa. Osassa lausunnoista kiinnitettiin huomiota arviointiin esimerkiksi tietosuojan, tiedonhallinnan ja viranomaisten resurssitarpeiden näkökulmista.

Ammattiliitto Pron mukaan kansallinen sääntely Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin on perusteltu. Lisäksi Pro mainitsi, että digimarkkina-asetuksesta aiheutuneen lisätyömäärän vaikutusta on tarkasteltava sitten, kun vaikutus on konkretisoitunut.

Elinkeinoelämän keskusliitto kiinnitti lausunnossaan huomiota useiden eri data- ja digisäännösten yrityksille aiheuttamaan vaikutukseen ja eri kansallisten viranomaisten välisen yhteistyön tärkeyteen. Elinkeinoelämän keskusliitto mainitsi lausunnossaan sen, että asianajosalaisuudesta on huolehdittava ja komission laajasta tiedonsaantioikeudesta huolimatta ainoastaan välttämättömät tiedot tulisivat digimarkkina-asetuksen mukaisen tarkastuksen piiriin silloin, kun kyse on salassa pidettävistä tiedoista. Liitto toivoi myös riittäviä resursseja neuvontapalveluihin. Suomen Yrittäjillä ei ollut huomautettavaa esityksestä.

Myös Kilpailu- ja kuluttajavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö ja liikenne- ja viestintävirasto Traficom toivat esiin viranomaisten yhteistyön tärkeyden, sillä digimarkkina-asetus on laaja kokonaisuus, jolla on yhtymäkohtia muihin säädöksiin. Muutamassa lausunnossa kommentoitiin komission digimarkkina-asetukseen perustuvaa laajaa tiedonsaantioikeutta, vaikka kansallisella säätämällä ei olekaan vaikutusta voimassa olevan EU asetuksen velvoitteisiin. Myös Liikenne- ja viestintävirasto viittasi komission laajoihin tiedonsaantioikeuksiin ja sen mukaan on syytä pyrkiä siihen, että salassa pidettävien tietojen osalta toimitetaan ainoastaan välttämättömät tiedot.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan kansallinen täydentävä säätäminen on tarpeen ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto on luonteva kansallinen yhteysviranomainen, koska tietyt digimarkkina-asetuksen artikkelit edellyttävät jo sellaisenaan komission ja kansallisen kilpailuviranomaisen välistä yhteydenpitoa. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla voidaan katsoa olevan komissiota paremmat edellytykset selvittää, minkälaisia tietoja muiden kansallisten viranomaisten hallussa on ja mille viranomaiselle komission tulisi kussakin yksittäisessä tapauksessa kohdistaa tietopyyntönsä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan tietojenvaihdon sujuvuuden kannalta on tärkeää, että lainmuutoksessa täsmennetään tietojenvaihdon kattavan myös salassa pidettävät tiedot esitetysti. Virasto kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että uudet tehtävät tulevat

sitomaan jonkin verran viraston resursseja, ja että komission mahdollisiin tieto- ja avustuspyyntöihin vastaamisen työllistävää vaikutusta on kuitenkin hallituksen esitysluonnoksessa todetusti hankala arvioida etukäteen pyyntöjen epäsäännöllisen luonteen takia.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston mukaan olisi tärkeää, että lakiehdotuksessa tarkennettaisiin esitysluonnoksessa esitetty tietojenvaihdon Euroopan komission kanssa kattavan myös salassa pidettävät tiedot. Lausuntokierroksella olleen lakiehdotuksen 7 d §:n 3 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saa käyttää digimarkkina-asetuksen nojalla sille toimitettuja tietoja muuhun kuin kyseisessä artiklakohtassa säädettyyn tarkoitukseen. Kolmansien osapuolten virastolle digimarkkina-asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla vapaaehtoisesti toimittamiin tietoihin ei olisi viraston tulkinnan mukaan tarpeen kohdistaa käyttörajoitusta. Viraston näkemyksen mukaan esitetty käyttörajoitus rajoittaisi viraston toimivaltuuksia enemmän kuin mitä asetuksen 36 artiklan 1 kohdan nojalla on välttämätöntä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esitti, että lakiehdotuksen 7 d §:n 3 momenttiin sisältyvä käyttörajoitus poistettaisiin.

Traficom kannattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston nimeämistä keskitetyksi kansalliseksi viranomaiseksi digimarkkina-asetukseen liittyvissä asioissa. Traficom lausunnossa pidettiin tärkeänä sitä, että lakiehdotuksessa on rajattu Kilpailu- ja kuluttajaviraston saamien tietojen käyttötarkoitukseksi ainoastaan digimarkkina-asetuksen mukaiset tarkoitukset.

Suomen Asianajajaliiton lausunnossa ei otettu kantaa ehdotukseen siltä osin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto nimettäisiin kansalliseksi yhteysviranomaiseksi eikä siihen, että virasto avustaisi komissiota pyynnöstä tarkastuksilla ja tukisi markkinatutkimuksissa. Asianajajaliiton lausunnossa nostettiin esiin, että komission laajasta tiedonsaantioikeudesta huolimatta on huomioitava, että asianajosalaisuus toteutuu riittävällä tavalla eikä asianajajien asiakkaiden yksityisyys vaarannu. Lausunnon mukaan esityksestä ei käy ilmi, mikä on yrityksen valitustie tilanteessa, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto avustaa komissiota digimarkkina-asetuksen mukaisessa tutkinnassa, ja tutkinnan kohteen ja viraston edustajien välillä nousee erimielisyys asianajosalaisuuden piiriin kuuluvan tiedon suojasta.

Valtiovarainministeriön lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on tehtävä tarkempi tiedonhallintalain mukainen vaikutusten arviointi, josta tulee esiin muun muassa, minkälaisia tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi luovuttaa Euroopan komissiolle.

Tietosuojavaltuutetun lausunnossa painotettiin, että henkilötietojen suojasta huolehtiminen on digimarkkina-asetusta implementoidessa keskeistä. Tietosuoja-asetuksella säännellään henkilötietojen suojasta, ja asetuksen valvonnasta Suomessa vastaa tietosuojavaltuutettu. Sekä tietosuojavaltuutetun että liikenne- ja viestintäministeriön lausunnoissa tuotiin esiin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-252/21 Meta Platforms vs. Bundeskartellamt, jossa käsitellään kansallisten tietosuoja- ja kilpailuviranomaisten toimivaltaa ja yhteistyötä koskevia periaatteita ja velvoitteita.

Tietosuojavaltuutettu on todennut lausunnossaan, että kuten esitysluonnoksessakin mainittiin, digimarkkina-asetuksen 36 artiklan mukaisesti 15 artiklan nojalla saatuja tietoja portinvartijoiden mahdollisesti käyttämistä kuluttajien profilointitekniikoista voidaan käyttää digimarkkina-asetuksen lisäksi myös yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseksi. Tietosuoja-asetuksen valvonnasta vastaa Suomessa tietosuojavaltuutetun toimisto. Tietosuojavaltuutetun mukaan digimarkkina-asetuksen yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa käsittelevä 37 artikla viittaa kilpailuviranomaisen lisäksi myös esimerkiksi kansallisiin

tietosuojaviranomaisiin. Valtuutetun mukaan jatkovalmistelussa tulisikin tunnistaa tietosuojavaltuutetun toimiston rooli kansallisena tietosuojaviranomaisena, jonka kanssa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja komission tulisi tarvittaessa tehdä tarkoituksenmukaista yhteistyötä esitysluonnoksessa tarkoitetuissa tilanteissa, erityisesti siltä osin, kun ne liittyvät yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluviin asioihin Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-252/21 Meta Platforms vs. Bundeskartellamt tarkoitettulla tavalla. Valtuutetun lausunnon mukaan myös digimarkkina-asetuksen aiheuttama tietosuojavaltuutetun toimiston lisäresurssitarve tulee tunnistaa ja arvioida jatkovalmistelussa. Valtuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esityksen vaikutuksia yksityisyydensuojaan ja henkilötietojen suojaan ole riittävällä tavalla arvioitu.

Lausuntopyyntö lähetettiin kolmelle tuomioistuimelle, mutta niiltä ei tullut substanssihuomioita sisältäviä lausuntoja.

7.2 Lausuntopalautteen huomiointi

Lausuntopalautteen perusteella on tehty täydennyksiä ja muokkauksia lähinnä säännöskohtaisiin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin, mutta jossain määrin myös nykytilaan ja sen arviointiin sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöä käsittelevään lukuun. Eniten täydennyksiä on tehty tietosuojavaltuutetun toimiston huomioiden perusteella. Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnoksen 7 d §:ää on muokattu. Osalla muokkauksista on liityntä lausuntopalautteeseen.

Lausuntopalautteen perusteella on selvennetty myös sitä, että komission tietopyyntö asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta tiedosta voi koskea salassa pidettävien tietojen lisäksi myös henkilötietoja ja arvioitu, millaisista henkilötiedoista saattaa olla kyse. Etukäteen komission tapauskohtaisten tietopyyntöjen edellyttämiä henkilötietoja ei kuitenkaan pystytä tunnistamaan täsmällisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tuonut lausunnossaan esiin EU-oikeuden etusijan lisäksi, että toimitettavien tietojen laajuuden osalta on syytä pyrkiä siihen, että ainoastaan välttämättömät kansallisten viranomaisten tiedot toimitetaan silloin, kun kyse on salassa pidettävistä tiedoista. Tähän ja Elinkeinoelämän keskusliiton ilmeisesti samaan teemaan yritysnäkökulmasta liittyvään lausuntokommenttiin liittyen tulee huomioida, että suoraan sovellettavan asetuksen tietopyyntöjä koskeva 21 artiklan 1 kohta edellyttää yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä toimittamaan komissiolle kaikki tarvittavat tiedot asetuksen nojalla sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi ja tietojen toimitusvelvollisuus koskee siten myös salassa pidettäviä tietoja. Yritysten tietojen toimittamisvelvollisuuteen liittyy asetuksen 30 artiklan mukainen sakotusmahdollisuus ja 31 artiklan mukainen uhkasakkomahdollisuus, jos komissio on pyytänyt tietoja yritykseltä päätöksellä. Komission päätöksestä, jolla määrätään yritykselle sakkoja tai uhkasakkoja, voi valittaa 45 artiklan mukaisesti unionin tuomioistuimeen. Jos yritykseen kohdistuva tietopyyntö perustuu pyynnön sijasta komission päätökseen, siitä voi valittaa unionin tuomioistuimeen. Yritysten tietopyyntöihin vastaamista koskevat velvoitteet ja tarkastuksia koskevan 23 artiklan mukaiset yritysten velvoitteet seuraavat suoraan asetuksesta, eikä niiden osalta ehdoteta tässä esityksessä täydentävää sääntelyä.

Täydentävällä sääntelyllä sen sijaan pyritään selkeyttämään 21 artiklan 5 kohdan soveltamiseen liittyviä kansallisia menettelyjä, jotka liittyvät jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuteen toimittaa komissiolle pyynnöstä kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio tarvitsee asetuksessa sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Jäsenmaiden viranomaisten tietojen toimitusvelvollisuus koskee siten kaikkea komission tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavaa tietoa, salassa pidettävät tiedot mukaan lukien. Kansallisten

viranomaisten tietojentoimitusvelvollisuus koskee kuitenkin vain tietoa, joka on jo kansallisen viranomaisen hallussa. Tietopyynnön vastaanottanut yritys tai kansallinen viranomainen ei voi kieltäytyä toimittamasta komission asetuksen 21 artiklan perusteella pyytämää tietoa siksi, että tieto on salassa pidettävä, tai siksi, että tietopyynnön vastaanottanut taho katsoo, ettei tieto olisi komissiolle välttämätön sille asetuksella määrättyjen tehtävien suorittamiseksi.

Myös asetuksen uudelleentarkastelua koskevan 53 artiklan sanamuodot velvoittavat kansalliset viranomaiset toimittamaan komissiolle niiden hallussa olevia tietoja. Artiklan 53 kohdan 4 mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava kaikki hallussaan olevat tiedot, joita komissio voi edellyttää asetuksen uudelleentarkastelua koskevan kertomuksen laatimiseksi. Artiklan 4 kohdan sanamuoto kattaa myös salassa pidettävät tiedot.

Tarkastuksia koskevan 23 artiklan mukaan komissio voi asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi tehdä kaikki tarvittavat yrityksiä koskevat tarkastukset ja artiklan 2 kohdassa säädetään muun muassa siitä, että tarkastuksella on oikeus tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja ja ottaa niistä jäljennöksiä. Nämä tiedot voivat sisältää esimerkiksi liikesalaisuuksia.

Esityksen 7 d § liittyy Suomen viranomaisten ja komission väliseen tiedonkulkuun sekä kansallisten viranomaisten keskinäiseen tiedonkulkuun, jolla pyritään varmistamaan asetuksen mukainen Suomen tiedonantovelvollisuus komissiolle.

Jatkovalmistelun aikana 7 d §:n 2 momentissa ehdotetut tiedonsaantioikeudet sidottiin sanonnallisesti välttämättömään. Säännöskohtaisiin perusteluihin lisättiin muun muassa toteamus, että ”suoraan sovellettavan asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi voidaan katsoa olevan välttämätöntä toimittaa se tieto, jota komission tietopyyntö koskee ja jonka komissio katsoo olevan tarpeen tehtäviensä suorittamiseksi.” Lisäksi perusteluihin lisättiin tietoa siitä, että asetuksen mukaiset viranomaisen tiedonantovelvollisuudet eivät rajaudu vain julkiseen tietoon.

Asianajajaliiton lausunnossa on esitetty huoli asianajosalaisuudesta tarkastusten yhteydessä ja asia oli esillä myös Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa. Asianajajaliiton lausuntoon liittyen voidaan todeta, että digimarkkinasäädöksen mukaiset tarkastukset ovat komission tarkastuksia, joissa käytetään asetuksen mukaisia toimivaltuuksia. Myös oikeussuojakeinot, muutoksenhaku mukaan lukien, määräytyvät EU-sääntelyn mukaisesti, vaikka komissio voikin pyytää apua tarkastuksen suorittamisessa sen jäsenmaan kilpailuviranomaiselta, jonka alueella tarkastus tehdään. Jäsenmaan kilpailuviranomainen ei kuitenkaan voi tehdä tarkastusta oma-aloitteisesti, ellei toimivaltuutta siihen ole annettu kansallisessa lainsäädännössä digimarkkina-asetuksen 38 artiklan 7 kohdan nojalla, eikä itsenäisesti komission pyynnöstä. Jäsenmaan kilpailuviranomaisen rooli komission tarkastuksella on siten avustava. Asetuksen 23 artiklan mukaan yrityksen on suostuttava komission päätöksellään määräämään tarkastukseen. Komission tarkastuspäätöksessä on asetuksen mukaisesti mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus, tarkastuksen aloituspäivä, ilmoitettava mahdollisesti sovellettavaksi tulevista sakoista ja uhkasakoista sekä mainittava oikeudesta hakea muutosta päätökseen tuomioistuimelta. Komission päättämiä asetuksen mukaisia tarkastuksia koskeva valitusoikeus määräytyy siten EU-oikeuden perusteella eikä siitä voi säätää kansallisesti.

Digimarkkina-asetuksessa oikeudesta tulla kuulluksi ja asiakirjoihin tutustumisesta säädetään 34 artiklassa, salassapitovelvollisuudesta 36 artiklassa ja muutoksen hakemisesta unionin tuomioistuimelta 45 artiklassa. Luottamuksellisten tietojen yksilöimisestä ja suojelusta säädetään komission täytäntöönpanoasetuksen 7 artiklassa ja oikeudesta tutustua asiakirjaineistoon sen 8 artiklassa.

Tietosuojavaltuutetun lausunnon perusteella esitykseen on lisätty henkilötietoihin ja asetuksen 15, 36 ja 37 artikloihin liittyviä kirjauksia nykytilan arviointiin, asetuksen ja esityksen vaikutuksiin, esitettävän 7 d §:n säännöskohtaisiin perusteluihin ja suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä käsittelevään lukuun. Esityksen viranomaisvaikutuksien arvioinnissa kuvastuu esityksestä arvioidaan aiheutuvan vaikutuksia pääasiassa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ja sillekin vain melko vähäisessä määrin. Ehdotetun kansallisen toimintamallin, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii yhteysviranomaisena ei arvioida aiheuttavan käytännössä suurempaa työmäärää tietosuojavaltuutetun toimistolle verrattuna siihen, että kansallisesti ei säädettäisi erityisestä yhteysviranomaisesta ja toimivaltaisen viranomaiset toimittaisivat tiedot suoraan komissiolle. Esitykseen on lisätty viittauksia tilanteisiin, joissa yhteydenpito tietosuojavaltuutetun ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston välillä voi olla tarpeen. Esimerkiksi tiedonvaihtoa koskevan 7 d §:n säännöskohtaisia perusteluja on täydennetty toteamalla, että komission tietopyyntö voi olla tarpeen välittää tietosuojavaltuutetun toimistoon tapauksissa, joissa tietopyyntö liittyy esimerkiksi kuluttajien profilointiin tai digimarkkina-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädettyihin henkilötietojen käsittelyyn ja yhdistelyyn liittyviin velvoitteisiin. Lisäksi asetuksen vaikutuksia koskevassa jaksossa 2.2.4 on mainittu tietosuojavaltuutetun toimiston jatkovalmistelun aikana antamia arvioita digimarkkina-asetuksesta sille aiheutuvasta työstä.

Tietoa tietosuojavaltuutetun ja liikenne- ja viestintäministeriön lausunnoissa mainitusta ennakkoratkaisusta C-252/21 *Meta Platforms vs. Bundeskartellamt* on lisätty esityksen tietojenvaihtoa koskevaan nykytilan arviointi -jaksoon 3.2.6. Meta-ennakkoratkaisu liittyy pääasiassa kilpailusääntöjen soveltamiseen sekä kilpailuoikeuden ja yleisen tietosuojasetuksen väliseen suhteeseen, eikä ennakkoratkaisun arvioida edellyttävän digimarkkina-asetukseen liittyvää esitettyä laajempaa kansallista täydentävää säätämistä.

Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnossa on nostettu esille digi- ja dataregulaation soveltamiseen liittyvä neuvonta ja sen resurssit. Digimarkkina-asetuksen soveltamiseen liittyviä tulkintoja voi antaa komissio asetuksen yksinomaisten täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena ja viime kädessä myös unionin tuomioistuimien. Asetuksen 46 artiklan mukaisesti komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä, 47 artiklan mukaan suuntaviivoja ja 49 artiklan mukaan delegoituja säädöksiä. Komission digimarkkina-asetusta koskeva ensimmäinen täytäntöönpanoasetus annettiin huhtikuussa 2023 ((EU) 2023/814). Komissio on julkaissut myös digimarkkina-asetusta koskevan kysymyksiä ja vastauksia osion internetsivuillaan. Lisäksi komissio on julkaissut tähän mennessä seitsemän tarvittaessa päivitettävää mallipohjaa (*template*) käytettäväksi kun asetuksen mukaisia tietoja toimitetaan komissiolle. Kansallisen viranomaisen sijasta komission voidaan katsoa edellä todettu huomioiden olevan paras taho antamaan asetukseen ja sen tulkintaan liittyvää neuvontaa. Hallintolain 8 §:ään perustuvasta neuvontavelvollisuudesta voidaan todeta, ettei se velvoita tulkintakannanottojen esittämiseen komission toimivaltaan kuuluvista digimarkkina-asetukseen liittyvistä kysymyksistä. Viime kädessä unionin tuomioistuimien voi antaa tulkintaratkaisuja asetuksen tulkinnasta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi kuitenkin tarvittaessa neuvoa kysyjä yleisellä tasolla esimerkiksi asetuksen sisällöstä, toimivaltaisesta viranomaisesta ja tietojen toimittamisesta virastolle. Yleisesti voidaan arvioida, että kansalliset vaikutusmahdollisuudet komission digimarkkina-asetusta koskevan neuvonnan resursointiin ovat marginaaliset. Digimarkkina-asetuksen tulkintaa ja yhteistyötä komission kanssa auttavat asetuksen täytäntöönpanoasetus, asetuksen eri artiklojen mukaista tietojenantoa koskevat mallipohjat sekä komission internetsivuillaan julkaisema kysymykset ja vastaukset -osio.

Muutamassa lausunnossa viitattuun viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun liittyen voidaan mainita myös digimarkkina-asetuksen 40 artiklan mukainen korkean tason

ryhmä. Sääntelyn johdonmukaisuudesta eri sääntelyvälineiden kesken on pyritty huolehtimaan perustamalla korkean tason ryhmä, jonka jäsenet antavat komissiolle ohjeistusta toimivaltaansa kuuluvilla aloilla ja johon kuuluvat Euroopan tietosuojavaltuutettu ja tietosuojaneuvosto, Euroopan sähköisen viestinnän yhteistyöelin, Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto, kuluttajansuojan yhteistyöverkko ja audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmä.

Valtiovarainministeriön lausunnossa viitattiin tiedonhallintalain mukaiseen vaikutusten arvioinnin tekemisen tarpeeseen. Esitystä on jatkovalmistelun aikana arvioitu lisää tästä näkökulmasta ja asiaa on käsitelty vaikutusarvioinnin ja 7 d §:n säännöskohtaisten perustelujen yhteydessä. Esityksen vaikutusarviointiin on lisätty erillinen jakso vaikutuksista tiedonhallintaan.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunnossa esitettiin, että ehdotetussa 7 d §:n 3 momentissa oleva tietojen käyttörajoitus poistettaisiin. Esitetyn 3 momentin mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saisi käyttää kolmansien osapuolten sille toimittamia tietoja muuhun kuin digimarkkina-asetuksen 27 artiklassa mainittuun tarkoitukseen. Traficomien lausunnossa puolestaan pidettiin perusteltuna sitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston saamien tietojen käyttö rajataan vain digimarkkina-asetuksen mukaisiin tarkoituksiin. Jatkovalmistelussa 7 d §:n 3 momenttia muutettiin hieman ja säännöskohtaisia perusteluja täydennettiin.

8 Säännöskohtaiset perustelut

Laki Kilpailu- ja kuluttajavirastosta

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 1 b luku, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston digimarkkina-asetukseen liittyvistä tehtävistä. Säännökset olisivat luonteeltaan asetuksen sääntelyä täydentäviä ja niillä varmistettaisiin asetuksen perustuvan kansallisten viranomaisten ja komission välisen tietojenvaihdon toimivuus sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksien riittävyys komission avustamiseksi digimarkkina-asetuksen edellyttämässä laajuudessa. Uusi 1 b luku koostuisi lakiin lisättävistä 7 d–7 f §:stä, joissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena kansallisten viranomaisten ja komission välillä (7 d §) sekä komission avustamisesta tarkastusten (7 e §) ja markkinatutkimusten (7 f §) toteuttamisessa.

7 d §. *Digimarkkina-asetukseen perustuva tietojenvaihto.* Pykälässä säädettäisiin digimarkkina-asetukseen perustuvasta tietojenvaihdosta kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välillä siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimisi keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena ja se voisi salassapitosäännösten estämättä vastaanottaa digimarkkina-asetuksen artikloissa tarkoitettuja tietoja muilta kansallisilta viranomaisilta kuin tuomioistuimilta ja luovuttaa niitä Euroopan komissiolle. Pykälä ei sen sijaan koskisi komission yrityksille osoittamia tietopyyntöjä. Pykälän tarkoituksena olisi mahdollistaa asetuksen 21 artiklan 5 kohdassa, 39 artiklassa sekä 53 artiklassa säädettyjen Euroopan komission ja kansallisten viranomaisten välisen tietojenvaihdon toteuttaminen käytännössä. Lisäksi pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta luovuttaa komissiolle kolmansien osapuolten digimarkkina-asetuksen 27 artiklan nojalla toimittamat tiedot.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena digimarkkina-asetukseen perustuvassa kansallisten viranomaisten ja komission välisessä tietojenvaihdossa. Kansallisilla viranomaisilla ei tarkoiteta tässä kansallisia tuomioistuimia, joihin viitataan digimarkkina-asetuksen 39 artiklassa. Keskitetyn yhteysviranomaisen osoittamisen tarkoituksena on varmistaa komission

ja kansallisten viranomaisten välisen yhteydenpidon toimivuus ja siten myötävaikuttaa asetuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon, sillä komissiolla ei oletettavasti ole tarkkaa tietoa siitä, millä kansallisella viranomaisella voi kulloinkin kyseessä olevassa tapauksessa olla hallussaan sellaisia tietoja, joita komissio voisi tarvita asetuksen täytäntöönpanoon liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi. On myös mahdollista, että yksittäisessä tapauksessa relevantteja tietoja voi olla usean eri kansallisen viranomaisen hallussa. Tällaisessa tapauksessa keskitettynä yhteysviranomaisena toimiva Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittäisi komissiolta saamansa tietojen toimittamista koskevan pyynnön relevantteille kansallisille viranomaisille. Relevantti kansallinen viranomainen yksilöittäisiin tapauskohtaisesti sen perusteella, minkä viranomaisen tehtäväkenttään kuuluvia tietoja komissio kulloinkin tarvitsee.

Digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voidaan arvioida olevan esimerkiksi Traficomilla liittyen viestintämarkkinoihin ja -palveluihin. Merkityksellisiä tietoja saattaa olla Traficomien hallussa esimerkiksi koskien viestintäpalvelulain määrittelemiä henkilöiden välisiä numeroista riippumattomia viestintäpalveluita tai DSA:n määrittelemiä välityspalveluita. Kilpailu- ja kuluttajaviraston kansallisen yhteysviranomaisen rooli yhteysviranomaisena saattaa olla hyödyllinen esimerkiksi potentiaalisissa tilanteissa, joissa DSA:n mukaiset välityspalveluiden tarjoajat, jotka ovat nimetty erittäin suuriksi verkkoalustoiksi tai hakukoneiksi, ovat osittain samoja toimijoita kuin digimarkkina-asetuksen portinvartijoiksi nimettävät tai nimetyt toimijat. DSA:n kansallinen koordinaattoriviranomainen tulee olemaan Traficom (HE 70/2023 vp, EV 73/2023 vp, mm. lait 18/2024, 19/2024 ja 20/2024). Esitykseen sisältyvät lait tulivat voimaan 17.2.2024.

Digimarkkina-asetuksen täytäntöönpanon kannalta relevantteja tietoja voi olla myös Finanssivalvonnalla liittyen maksupalvelumarkkinoihin. Myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolla saattaa olla hallussaan tietoja esimerkiksi kilpailutilanteesta sellaisilla markkinoilla, joilla toimii digimarkkina-asetuksen nojalla portinvartijaksi nimettyjä yrityksiä. On mahdollista, että tietopyyntö olisi tarpeen välittää myös tietosuojavaltuutetun toimistoon niissä tapauksissa, joissa tietopyyntö liittyy esimerkiksi kuluttajien profilointiin tai digimarkkina-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa säädettyihin henkilötietojen käsittelyyn ja yhdistelyyn liittyviin velvoitteisiin. On mahdollista, että näissä tiedoissa on mukana myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntemusta voidaan tarvita myös muihin henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuoja-asetukseen liittyviin kysymyksiin, kuten esimerkiksi tietosuoja-asetuksen mukaista suostumusta koskeviin kysymyksiin vastaamiseen.

Keskitettynä yhteysviranomaisena toimimista koskevan tehtävän osoittaminen Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei vaikuttaisi komission mahdollisuuteen toimittaa tietopyyntönsä asetuksen nojalla suoraan yksittäiselle kansalliselle viranomaiselle. Komission toimittaessa pyyntönsä suoraan kansalliselle viranomaisella kyseinen viranomainen vastaisi suoraan komissiolle sen sijaan, että vastaus toimitettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston välityksellä. Komission digimarkkina-asetusta koskevan täytäntöönpanoasetuksen (C(2023) 2530 final) asiakirjojen toimittamista ja vastaanottamista koskevan 11 artiklan mukaan asetuksen mukainen asiakirjojen toimittaminen komissiolle ja komissiosta on tehtävä digitaalisesti. Komissio voi julkaista lähetyk- ja allekirjoitustapoja koskevat tekniset eritelvät ja päivittää niitä säännöllisesti. Sen sijaan jäsenmaiden kansallisten kilpailuviranomaisten välinen viestintä asetuksen mukaisia portinvartijoita koskeviin kansallisen kilpailusääntelyn mukaisiin täytäntöönpanotoimiin liittyen tapahtuu asetuksen 38 artiklan mukaan Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston välityksellä, jota käytetään vakiintuneesti myös kilpailuasioissa.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei toimisi kansallisena yhteysviranomaisena kansallisten tuomioistuinten osalta. Kukin kansallinen tuomioistuin vastaisi digimarkkina-asetukseen

perustuvasta tietojenvaihdosta Euroopan komission kanssa 39 artiklan mukaisesti. Artiklan 39 kohdassa 2 veloitetaan jäsenvaltiot toimittamaan komissiolle jäljennös kaikista kansallisten tuomioistuinten kirjallisista tuomioista, joissa päätetään asetuksen soveltamisesta. Kukin kansallinen tuomioistuin toimittaisi siten itsenäisesti komissiolle jäljennöksen tuomiosta, jossa päätetään digimarkkina-asetuksen soveltamisesta. Artiklan 39 kohdan 4 nojalla Euroopan komissio voi pyytää kansallista tuomioistuinta toimittamaan sille kaikki asian arvioinnissa tarvittavat asiakirjat tai varmistamaan niiden toimittamisen. Komission ja kansallisten tuomioistuinten välistä tietojenvaihtoa koskevassa 39 artiklassa ei säädetä siitä, mitä tuomioistuinta siinä tarkoitetaan. Artiklan voidaan katsoa koskevan kaikkia kansallisia tuomioistuinta, joissa saatetaan antaa portinvartijoiksi nimettyjä yrityksiä koskevia ratkaisuja digimarkkina-asetuksen soveltamisesta. Digimarkkina-asetuksen kansallisten tuomioistuinten kanssa tehtävää yhteistyötä koskevaa 39 artiklaa on käsitelty tarkemmin esityksen nykytilaa ja sen arviointia koskevissa jaksoissa 3.2.5 ja 3.2.6.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että kansallisena yhteysviranomaisena toimiessaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta kansallisilta viranomaisilta niiden hallussa olevat digimarkkina-asetuksen 21 artiklan 5 kohdassa ja 53 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tiedonantovelvoitteiden toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja luovuttaa ne edelleen Euroopan komissiolle. Komission tietopyyntöjä koskevan 21 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on pyynnöstä toimitettava komissiolle kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio tarvitsee asetuksessa sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Komission oikeus saada tietoja kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta kattaa myös salassa pidettäviä tietoja, jos ne ovat komissiolle asetuksen tehtävien suorittamisen kannalta tarpeellisia. Tietojen toimitusvelvoite koskee vain jo entuudestaan kansallisten viranomaisten hallussa olevia tietoja. Virasto toimisi 21 artiklan 5 kohdan osalta tarvittaessa komission Suomen viranomaisia koskevan tietopyynnön edelleen välittäjänä ja tiedon komissiolle edelleen toimittajana. Suoraan sovellettavan asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi voidaan katsoa olevan välttämätöntä toimittaa se tieto, jota komission tietopyyntö koskee ja jonka komissio katsoo olevan tarpeen tehtäviensä suorittamiseksi. Siten momentti tarkoittaa, että tietopyynnön kohteen tulee toimittaa kaikki se hallussaan oleva tieto mitä komissio pyytää 21 artiklan nojalla, eikä tietopyynnön kohde arvioi, mikä on komissiolle sen tehtävien suorittamiseksi tarpeen tai välttämätöntä.

Asetuksen 53 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita komissio voi edellyttää arviointia koskevan kertomuksen laatimiseksi. Artiklan 53 mukaisessa arvioinnissa arvioidaan, onko asetuksen tavoitteet saavutettu sekä vaikutuksia yrityskäyttäjiin ja loppukäyttäjiin. Lisäksi siinä selvitetään, onko sääntöjä tarpeen muuttaa. Asetuksen 21 artiklan 5 kohdan ja 53 artiklan 4 kohdan sanamuodot eivät rajoitu ainoastaan julkisiin tietoihin, minkä vuoksi momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olevan oikeus saada niissä tarkoitettut tiedot ja asiakirjat salassapitosäännösten estämättä. Komission oikeus saada myös salassa pidettäviä tietoja perustuu suoraan sovellettavaan asetukseen eikä kansallinen täydentävä sääntely koske komission tiedonsaantioikeutta. Komission tietopyyntö asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta tiedosta voi koskea myös liikesalaisuuksia, henkilötietoja ja muuta ei julkista tietoa.

Pykälän 2 ja 3 momentin salassapitosäännösten estämättä -muotoilu viittaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain salassapitosäännöksiin. Henkilötietoja voivat olla esimerkiksi yritysten vastuuhenkilöiden nimet. Voidaan arvioida, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta komissiolle toimitetuissa tiedoissa olisi mahdollisesti samanlaisia henkilötietoja kuin mitä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuvastuualueen tietosuojaselosteen mukaan enimmäkseen käsitellään virastossa kilpailuvastuualueella. Näitä ovat nimi,

yhteystiedot, työnantaja, työtehtävät, työasema, työhistoria ja koulutustausta. Komission jäsenmaalle kohdistamien tietopyyntöjen sisältöjä ei pystytä täysin etukäteen ennakoimaan, mutta ei voida sulkea pois sitä, että tietopyyntöihin vastaaminen voisi edellyttää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen toimittamista osana vastausta.

Koska salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta ja toisaalta saamisesta ei tule säätää kaksinkertaisesti, pykälässä ei esitetä säädettäväksi, että muilla kansallisilla viranomaisilla olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä asetuksen mukaista tietoa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, joka välittäisi ne edelleen komissiolle. Viraston oikeus saada tietoja tarkoittaa kuitenkin, että muulla kansallisella viranomaisella olisi oikeus luovuttaa salassapitosäännösten estämättä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tieto, jonka virasto välittäisi edelleen komissiolle. Muulla kansallisella viranomaisella olisi siten oikeus luovuttaa myös ei-julkista tietoa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, joka välittäisi tiedon eteenpäin komissiolle.

Momentissa säädettäisiin myös Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimitettujen tietojen ja asiakirjojen käyttörajoituksesta siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saisi käyttää momentin nojalla muilta viranomaisilta saamiaan tietoja muuhun tarkoitukseen.

Muut kansalliset viranomaiset toimittaisivat tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sähköisesti salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä käyttäen. Vastuu komissiolle toimitettavien tietojen oikeellisuudesta olisi tietoja antavalla viranomaisella, ei tiedot komissiolle välittävällä Kilpailu- ja kuluttajavirastolla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto pyrkisi toimittamaan muilta kansallisilta viranomaisilta saadut tiedot eteenpäin komissiolle siinä muodossa kuin se on ne saanut. Mikäli Suomen viranomaisten vastaus komissiolle kattaisi useammalta kansalliselta viranomaiselta saatua tietoa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi koota ja ryhmitellä tietoja ja tehdä muun muassa teknisuonteisia muokkauksia tietoihin muuttamatta kuitenkaan toisen viranomaisen toimittamien tietojen materiaalista sisältöä.

Kansallisen yhteysviranomaisen nimeäminen ei estäisi eikä vapauttaisi kansallisia viranomaisia vastaamasta suoraan komissiolle sellaisiin tietopyyntöihin, jotka komissio toimittaisi suoraan niille sen sijaan, että ne toimitettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta. Jos komission tietopyyntö toimitettaisiin suoraan muulle kansalliselle viranomaiselle kuin Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, tietopyynnön saanut kansallinen viranomainen toimittaisi tiedon suoraan komissiolle. Jos komission tietopyyntö tulisi kansalliselle viranomaiselle Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta, vastaus komissiolle toimitettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi rekisterinpitäjä kun se käsittelee tässä momentissa tarkoitettuja muilta kansallisilta viranomaisilta saatuja tietoja niiden komissiolle toimittamista varten. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 7 a §:ssä säädetään rajoituksesta rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Pykälä koskee tietoja, joita virasto käsittelee sen hoitaessa kilpailulain, hankintalain tai erityisalojen hankintalain mukaisia valvontatehtäviään. Pykälän ei katsota soveltuvan esityksessä tai digimarkkina-asetuksessa tarkoitettuihin tietoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei muodostuisi esityksen perusteella digimarkkina-asetuksen valvontatehtävää komission toimiessa asetuksen täytäntöönpanijana, eikä esitys aiheuttaisi tarvetta rajoittaa rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyyn tietoon sen vuoksi, että siitä tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä Euroopan komissiolle kaikki Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla toimitetut tiedot sekä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimitettujen tietojen käyttöä koskevasta rajoituksesta. Momentti perustuisi 27 artiklan 1 ja 3 kohtiin. Artiklan 1 kohta velvoittaa kansalliset kilpailuviranomaiset vastaanottamaan minkä

tahansa kolmannen osapuolen esittämät portinvartijoiden käytäntöjä ja käyttäytymistä koskevat ilmoitukset. Kolmansia osapuolia voivat olla artiklan mukaan esimerkiksi asetuksen 3 artiklan 9 kohdan mukaisessa nimeämispäätöksessä lueteltujen ydinalustapalveluiden yrityskäyttäjät, kilpailijat tai loppukäyttäjät sekä niiden edustajat. Yrityskäyttäjät ja loppukäyttäjät on määritelty asetuksen 2 artiklassa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston komissiolle toimittamat tiedot voisivat siten olla esimerkiksi yrityksiltä ja luonnollisilta henkilöiltä saatuja tietoja. Asetuksen mukaisesti kolmannet osapuolet voisivat halutessaan toimittaa tiedot myös suoraan komissiolle kansalliselle kilpailuviranomaiselle toimittamisen sijasta. Artiklan 3 kohta velvoittaa kansalliset kilpailuviranomaiset välittämään kolmansien osapuolten esittämät tiedot komissiolle silloin, kun kansallinen kilpailuviranomainen katsoo niiden perusteella kyseessä saattavan olla asetuksen noudattamatta jättäminen. Jos Kilpailu- ja kuluttajavirastolle artiklan 27 perusteella toimitetuissa tiedoissa epäillään, että asetuksen henkilötietojen yhdistelyyn ja siihen liittyvään suostumukseen taikka kuluttajien laki verkon välityspalvelujen valvonnasta (18/2024) profilointiin liittyviä sääntöjä ei ole noudatettu, Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi olla tarvittaessa ennen tietojen komissiolle toimittamista yhteydessä tietosuojavaltuutettuun sen arvioimiseksi, saattaako kyseessä olla kyseisten säännösten noudattamatta jättäminen.

Kolmansien osapuolten asetuksen 27 artiklan nojalla Kilpailu- ja kuluttajavirastolle toimittamat tiedot voivat koskea mitä tahansa portinvartijayrityksen käytäntöä ja käyttäytymistä, minkä vuoksi tiedot voivat joissakin tapauksissa sisältää myös salassa pidettäviä tietoja. Vaikka Kilpailu- ja kuluttajavirastolla voidaan katsoa olevan julkisuuslain säännösten ja asetuksen suoraan velvoittavan luonteen johdosta oikeus vastaanottaa sekä välittää komissiolle 27 artiklan nojalla saamansa tiedot, säädettäisiin momentissa selvyuden vuoksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeudesta toimittaa tiedot komissiolle salassapitosäännösten estämättä. Momentissa säädettäisiin tietojen käyttörajoituksesta siten, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirasto saisi käyttää sille asetuksen 27 artiklan nojalla toimitettuja kolmansien osapuolten tietoja muuhun kuin asetuksessa säädettyyn tarkoitukseen. Asetuksen nojalla kerättyjen tietojen sallituista käyttötarkoituksista säädetään asetuksen 36 artiklassa.

Digimarkkina-asetuksen 1 artiklan mukaan digimarkkina-asetus ei rajoita SEUT 101 ja 102 artiklojen eikä EU:n sulautuma-asetuksen mukaisten yrityskauppavalvontasääntöjen soveltamista. Digimarkkina-asetus ei rajoita artiklan mukaan myöskään kansallisten kilpailunrajoituksiin ja yrityskauppavalvontaan liittyvien sääntöjen soveltamista. Asetuksen 1 artiklan mukaan kansalliset viranomaiset eivät saa kuitenkaan tehdä komission digimarkkina-asetuksen nojalla tekemän päätöksen kanssa ristiriitaisia päätöksiä. Tätä varten komissio ja jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä ja koordinoivat täytäntöönpanotoimiaan. Artiklan 27 mukainen ilmoitus ei estäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston erillistä, kokonaan tai osittain samaa menettelyä koskevan epäillyn kilpailulain rikkomisen tutkimista kilpailulain perusteella tilanteessa, jossa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tehdyssä yhteydenotossa viitattaisiin digimarkkina-asetuksen ohella tai pelkästään kilpailusääntöjen mahdolliseen rikkomiseen taikka jossa ei voida aluksi määrittellä, liittyykö menettely mahdollisesti digimarkkina-asetuksen vai kilpailusääntöjen rikkomiseen vai molempiin.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto olisi rekisterinpitäjä kun se käsittelisi tässä momentissa tarkoitettuja kolmansien osapuolten virastolle toimittamia tietoja. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 7 a §:ssä säädetään rajoituksesta rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Pykälän ei katsota soveltuvan esityksessä tai digimarkkina-asetuksessa tarkoitettuihin tietoihin. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei muodostuisi esityksen perusteella digimarkkina-asetuksen valvontatehtävää komission toimiessa asetuksen täytäntöönpanijana, eikä esitys aiheuttaisi tarvetta rajoittaa rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyyn tietoon sen vuoksi, että siitä tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen.

7 e §. *Digimarkkina-asetukseen perustuvat tarkastukset.* Pykälässä säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta avustaa Euroopan komissiota digimarkkina-asetuksen nojalla yritysten tai yritysten yhteenliittymien toimitiloissa suoritettavilla tarkastuksilla sekä poliisin virka-avun pyytämisestä. Asetus ei mahdollista tarkastuksia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Pykälä perustuisi asetuksen 23 artiklaan, jonka 3 kohdan mukaan komissio voi pyytää tarkastuksen suorittamiseksi apua siltä kansalliselta kilpailuviranomaiselta, jonka toimivaltaan kuuluvalla alueella tarkastus suoritetaan. Artiklan 7 kohdan mukaan kansallisen kilpailuviranomaisen virkahenkilöiden ja valtuuttamien tai nimittämien henkilöiden on kyseisen viranomaisen tai komission pyynnöstä aktiivisesti avustettava virkahenkilöitä ja muita mukana olevia henkilöitä, jotka komissio on valtuuttanut. Artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltion on tarvittaessa annettava komission valtuuttamille virkahenkilöille ja muille mukana oleville henkilöille apua tarkastuksen suorittamiseksi tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteena oleva yritys tai yritysten yhteenliittymä vastustaa tarkastusta. Tarvittaessa jäsenvaltion tulee pyytää poliisin tai vastaavan lainvalvontaviranomaisen virka-apua.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston velvollisuudesta avustaa Euroopan komissiota digimarkkina-asetuksen nojalla suoritettavilla tarkastuksilla siten kuin asiasta säädetään asetuksen 23 artiklassa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on Suomessa asetuksen 23 artiklassa tarkoitettu kansallinen kilpailuviranomainen.

Komissiota avustavilla henkilöillä on käytössään 23 artiklan 2 ja 4 kohdissa säädetyt valtuudet. Artiklan 2 kohdan mukaan tarkastusta toimittaessaan virkahenkilöillä ja muilla mukana olevilla henkilöillä, jotka komissio on valtuuttanut tekemään tarkastuksen, on oikeus päästä yritysten ja yritysten yhteenliittymien kaikkiin tiloihin, kaikille alueille ja kaikkiin kulkuneuvoihin; tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja riippumatta siitä, missä muodossa ne on tallennettu; ottaa tai saada missä tahansa muodossa jäljennöksiä tai otteita kirjanpidosta tai asiakirjoista; vaatia yritystä tai yritysten yhteenliittymää antamaan pääsyn organisaatioonsa, toimintaansa, tietotekniikkajärjestelmäänsä, algoritmeihinsa, tietojenkäsittelyynsä ja liiketoimintakäytäntöihinsä ja antamaan niihin liittyviä selityksiä sekä tallentaa tai dokumentoida millä hyvänsä teknisellä tavalla annetut selitykset; sinetöidä mitkä tahansa yrityksen tilat ja kirjanpito tai asiakirjat tarkastuksen ajaksi ja siinä laajuudessa kuin se on tarpeen tarkastuksen suorittamiseksi; sekä pyytää kaikilta yrityksen tai yritysten yhteenliittymän edustajilta tai henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja millä hyvänsä teknisellä tavalla tallentaa saamansa vastaukset.

Artiklan 4 kohdan mukaan tarkastusta toimittavat voivat vaatia yritystä tai yritysten yhteenliittymää antamaan pääsyn organisaatioonsa, toimintaansa, tietotekniikkajärjestelmäänsä, algoritmeihinsa, tietojenkäsittelyynsä ja liiketoimintakäytäntöihinsä ja antamaan niihin liittyviä selityksiä sekä esittää kysymyksiä yrityksen tai yritysten yhteenliittymän kelle tahansa edustajalle tai henkilöstön jäsenelle.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin digimarkkina-asetuksen 23 artiklan 8 kohdassa tarkoitettua virka-avun pyytämisestä poliisilta. Momentissa olisi viittaus poliisin virka-apua koskevaan poliisilain 9 luvun 1 §:ään, jonka 1 momentin mukaan poliisin on annettava pyynnöstä muulle viranomaiselle virka-apua, jos niin erikseen säädetään, sekä laissa säädetyin valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Momentissa säädettäisiin lisäksi, että virka-apua koskevan pyynnön poliisille tekisi Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Vaikka momentissa tarkoitetuissa virka-aputilanteissa voitaisiin katsoa olevan kyse poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettusta laissa säädetyin valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettavasta virka-avusta, esitetään momenttiin lisättäväksi viittaussäännös poliisilakiin selvyuden vuoksi.

Momentin nojalla tapahtuva poliisin virka-avun pyytäminen ei rajoittuisi vain niihin tarkastuksiin, joiden toimittamiseksi komissio on esittänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolle avustamista koskevan pyynnön asetuksen 23 artiklan 3 kohdan nojalla, vaan se kattaisi myös tilanteet, joissa tarkastuksen kohde vastustaa sellaista tarkastusta, jonka toteuttamiseksi komissio ei ole ennen tarkastuksen alkamista esittänyt avustamista koskevaa pyyntöä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle.

7 f §. *Digimarkkina-asetukseen perustuvat markkinatutkimukset.* Pykälässä säädettäisiin digimarkkina-asetuksen nojalla toteutettaviin markkinatutkimuksiin liittyvistä Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävistä ja se perustuisi digimarkkina-asetuksen 16 artiklan 5 kohtaan sekä 41 artiklaan.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta komissiota avustavana toimivaltaisena viranomaisena. Momentti perustuisi asetuksen 16 artiklan 5 kohtaan, jonka mukaan komissio voi pyytää yhtä tai useampaa jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tukemaan sitä sen markkinatutkimuksessa. Portinvartijoiden nimeämistä koskevan 17 artiklan mukaan komissio voi tehdä markkinatutkimuksen selvittääkseen, olisiko ydinalustapalveluja tarjoava yritys nimettävä portinvartijaksi tai määritelläkseen nimeämispäätöksessä lueltavat ydinalustapalvelut. Artiklan 18 mukaan komissio voi tehdä markkinatutkimuksen sen selvittämiseksi, onko portinvartija jättänyt järjestelmällisesti noudattamatta velvoitteitaan. Uusia palveluja ja käytäntöjä koskevan 19 artiklan mukaan komissio voi tehdä markkinatutkimuksen selvittääkseen, olisiko yksi tai useampi digitaalialan palvelu lisättävä ydinalustapalvelujen luetteloon, tai havaitakseen sellaisia käytäntöjä, jotka rajoittavat ydinalustapalvelujen kilpailullisuutta tai jotka ovat epäoikeudenmukaisia ja joihin ei tehokkaasti puututa asetuksessa. Siten komission avustamispyyntö voi liittyä portinvartijoiden nimeämiseen, velvoitteiden systemaattisen noudattamatta jättämisen tutkintaan tai sen tutkimiseen, tulisiko uusia palveluja tai käytäntöjä lisätä ydinalustapalvelujen luetteloon.

Avustaminen voisi olla esimerkiksi sitä, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston virkahenkilöt avustaisivat asetuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaisesti komissiota sen pyynnöstä toteuttamaan Suomessa pidettävän kuulemisen. Asetuksen 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti komissio voi pyytää kilpailuviranomaiselta, jonka alueella tarkastus tehdään, apua komission tarkastuksen suorittamisessa. On mahdollista, että komissio voisi pyytää apua myös tarkastukseen, joka liittyy 17, 18 tai 19 artiklassa säädettyyn markkinatutkimukseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivallasta tehdä markkinatutkimuksen aloittamista koskevia pyyntöjä komissiolle. Momentti perustuisi digimarkkina-asetuksen 41 artiklaan, jonka 1–3 kohtien nojalla jäsenvaltiot voivat pyytää komissiota aloittamaan asetuksen 17–19 artikloissa tarkoitettuja markkinatutkimuksia.

Asetuksen 41 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on esitettävä näyttöä pyyntöjensä tueksi. Näyttö voi sisältää tietoja sellaisista uusista tuotteista, palveluista, ohjelmistoista tai ominaisuuksista koskevista tarjouksista, jotka herättävät huolta kilpailullisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta ja jotka on toteutettu joko olemassa olevien ydinalustapalvelujen puitteissa tai muulla tavalla.

Koska Kilpailu- ja kuluttajavirastolla arvioidaan olevan kansallisista viranomaisista paras asiantuntemus arvioida tarvetta markkinatutkimuksen tekemiselle, sillä olisi päätösvalta markkinatutkimusta koskevan pyynnön tekemisessä. Kilpailu- ja kuluttajavirasto voisi kuitenkin kuulla asiayhteydestä riippuen tarvittavia muita kansallisia viranomaisia ja ministeriöitä kokonaiskuvan ja tarpeen selvittämiseksi sekä näytön keräämiseksi. Muut kansalliset viranomaiset voisivat myös ehdottaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle

markkinatutkimuksia koskevan pyynnön tekemistä. Koska Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ei annettaisi esityksessä asetuksen 38 artiklan 7 mukaista asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämisen tutkintatoimivaltuutta, näyttö pyynnön tukemiseksi perustuisi lähtökohtaisesti kansallisten viranomaisten hallussa jo olevaan markkinatietoon.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian.

10 Suhde muihin esityksiin

Sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen EU 2022/2560 liittyvä kansallinen sääntely on sisällytetty Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin sisällytettiin 24.11.2023 voimaan tulleessa laissa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta (1029/2023) uusi 1 a luku, joka sisältää uudet 7 b ja 7 c §:t. Kyseinen muutos on otettu tässä esityksessä huomioon siten, että Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi uusi 1 b luku, johon sisältyisivät uudet 7 d, 7 e ja 7 f §.

Digipalvelusäädökseen liittyvän kansallisen säätämisen yhteydessä (HE 70/2023 vp, EV 73/2023 vp) ei esitetty muutoksia lakiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta. Digipalvelusäädökseen liittyen säädettiin kansallisesti, että kuluttaja-asiamies toimisi tiettyjen asioiden osalta digipalveluasetuksen valvontaviranomaisena. Esityksen perusteella säädettiin laki verkon välityspalvelujen valvonnasta (18/2024) ja muutoksia säädettiin muun muassa kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettuun lakiin (566/2020, 19/2024). Esitykseen sisältyvät lait tulivat voimaan 17.2.2024.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

11.1 Yleistä

Esitys koskee suoraan sovellettavan digimarkkina-asetuksen kansallista täydentävää säätämistä. Esityksessä esitetään muutettavaksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia siten, että virasto toimisi keskitettynä kansallisena yhteysviranomaisena digimarkkina-asetuksen liittyvissä asioissa sekä voisi salassapitosäännösten estämättä vastaanottaa digimarkkina-asetuksen artikloissa tarkoitettuja tietoja muilta kansallisilta viranomaisilta ja luovuttaa niitä Euroopan komissiolle. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta komissiota avustavana viranomaisena digimarkkina-asetuksen nojalla tehtävillä tarkastuksilla ja markkinatutkimuksissa sekä markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön tekijänä. Esityksessä ei esitetä käytettäväksi asetuksen 38 artiklan 7 kohdassa säädettyä kansallista liikkumavaraa, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää kansallisesti kilpailuviranomaisilleen toimivalta suorittaa omasta aloitteestaan tutkinta, joka koskee digimarkkinasäädöksen 5–7 artikloissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisen selvittämistä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (katso esimerkiksi PeVL 51/2014 vp, s. 2/II, PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Perustuslakivaliokunta on myös toistuvasti katsonut, että valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (katso esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (katso esimerkiksi PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 vp ja PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on pitänyt arvioinnin lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee kyseisen momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 2).

11.2 Markkinatutkimukset

Digimarkkina-asetuksen markkinatutkimuksia koskeva sääntely antaa komissiolle toimivallan suorittaa markkinatutkimuksia portinvartijoiden nimeämistä varten, asetuksen velvoitteiden järjestelmällisen noudattamatta jättämisen selvittämiseksi sekä sen selvittämiseksi, tulisiko joitain uusia digitaalialan palveluita ja käytäntöjä lisätä asetuksen soveltamisalaan. Komissio voi asetuksen 16 artiklan 5 kohdan nojalla pyytää yhtä tai useampaa jäsenvaltion toimivaltaista viranomaista tukemaan sitä sen markkinatutkimuksessa. Asetuksen 41 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden oikeudesta tehdä komissiolle pyyntö markkinatutkimuksen aloittamiseksi.

Koska komission avustamisen asetukseen perustuvien markkinatutkimusten suorittamisessa voidaan arvioida sisältävän julkisen vallan käyttöä, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin esitetään lisättäväksi säännökset, joissa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivan komissiota avustavana kansallisena viranomaisena sekä toimivallasta tehdä asetuksen 41 artiklassa tarkoitettu markkinatutkimuksen aloittamista koskeva pyyntö. Asetuksen määräyksiä täydentävillä kansallisilla säännöksillä selkeytettäisiin perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla se, mikä viranomainen olisi toimivaltainen avustamaan komissiota markkinatutkimuksessa sekä tekemään markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön. Esitettävät säännökset eivät antaisi Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asetuksen määräyksiä laajempaa toimivaltaa.

11.3 Tarkastukset

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ottanut kantaa EU-taustaiseen sääntelyyn perustuviin kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin suorittaa tarkastuksia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston EU-sääntelyyn perustuvia kuluttajavalvontaan liittyviä tarkastustoimivaltuuksia on arvioitu lausunnossa PeVL 12/2019 vp, jonka mukaan perustuslakivaliokunnalla ei ollut valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa asetukseen perustuvista tarkastuksista. Perustuslakivaliokunta on myös mainitussa lausunnossa viitatussa lausunnossaan 51/2014 vp todennut yleisemmin, että EU-asetuksiin perustuvien tarkastusten toimittaminen on mahdollista perustaa kokonaisuudessaan asetuksen säännösten varaan

edellyttäen, että asetuksen asiaa koskevat säännökset ovat riittävän täsmällisiä (PeVL 51/2014 vp, s. 2).

Komission avustamisen tarkastusten suorittamisessa voidaan arvioida olevan luonteeltaan julkisen vallan käyttöä, minkä johdosta tulee ottaa huomioon myös perustuslain 2 §:stä seuraavat edellytykset. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 12/2021 vp, s. 15–16, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Digimarkkina-asetuksen 23 artiklan 1 kohta antaa komissiolle toimivallan toteuttaa asetuksen mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi kaikki tarvittavat yrityksiä tai yritysten yhteenliittymiä koskevat tarkastukset. Artiklan 3 kohdan mukaan komissio voi tarkastusten toimittamiseksi pyytää apua asetuksen 26 artiklan 2 kohdan mukaisesti nimetyiltä asiantuntijoilta ja tarkastajilta sekä kansallisilta kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavilta viranomaisilta. Tarkastuksen toimittamiseksi käytettävissä olevista komission ja sitä avustavien tahojen toimivaltuuksista säädetään 23 artiklan kohdissa 2 ja 4. Komission avustamista koskevien säännösten voidaan arvioida olevan siinä määrin täsmällisiä, että tarkastuksilla avustaminen voisi olla mahdollista toteuttaa pelkästään asetuksen sääntelyn nojalla. Suomessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kansallisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavana viranomaisena velvollinen asetuksen mukaan auttamaan komissiota tarkastusten toimittamisessa. Lakiin esitetään kuitenkin selkeyden vuoksi lisättäväksi säännös, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston avustavan komissiota tarkastuksissa. Koska tarkastuksia ei ole mahdollista toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, ei säännöksiä ole tarpeen arvioida perustuslain 10 §:n näkökulmasta.

Digimarkkina-asetuksen 23 artiklan 8 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan komissiolle ja mukana oleville henkilöille tarvittavaa apua tarkastuksen toimittamiseksi tilanteissa, joissa yritys tai yritysten yhteenliittymä vastustaa 23 artiklaan perustuvan tarkastuksen toimittamista. Jäsenvaltion on tarvittaessa pyydettävä poliisin tai vastaavan lainvalvontaviranomaisen virka-apua. Artiklan 8 kohta ei kuitenkaan tarkemmin määrittele sitä, mikä jäsenvaltion kansallinen viranomainen on velvollinen antamaan komissiolle tarvittavaa apua. Koska tarkastusten toimittamiseen ja siinä avustamiseen voidaan arvioida liittyvän julkisen vallan käyttöä, tulee avustamisesta perustuslain 2 §:n mukaan säätää lailla. Esityksessä ehdotetaan Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin lisättäväksi säännös, jossa säädettäisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimisesta komissiota avustavana kansallisena viranomaisena tarkastusten toimittamisessa sekä poliisin virka-apua koskevan pyynnön tekijänä.

11.4 Tietojenvaihtoa ja henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Digimarkkina-asetus sisältää artikloita, jotka edellyttävät kansallisia viranomaisia ja tuomioistuimia toimittamaan tietoja Euroopan komissiolle. Vaikka kyse on sellaisenaan sovellettavasta asetuksesta, esitetään täydentävän kansallisen sääntelyn antamista kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välisen tietojenvaihdon toimivuuden varmistamiseksi. Käsiteltävänä olevassa esityksessä esitetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimimista kansallisena yhteysviranomaisena kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välillä digimarkkina-asetukseen liittyvissä asioissa. Poikkeuksena olisivat kansalliset tuomioistuimet, jotka vastaisivat itsenäisesti asetuksen edellyttämien tietojen toimittamisesta Euroopan komissiolle sen sijaan, että ne toimitettaisiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston välityksellä. Keskitettynä yhteysviranomaisena toimimisen mahdollistamiseksi Kilpailu- ja

kuluttajavirastolle esitetään säädettäväksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta kansallisilta viranomaisilta tietoja sekä toimittaa ne edelleen Euroopan komissiolle. Kilpailu- ja kuluttajavirastolle annettaisiin myös salassapitosäännösten estämättä oikeus vastaanottaa ja luovuttaa Euroopan komissiolle sellaiset kolmansien osapuolten toimittamat tiedot, jotka sille on toimitettu asetuksen 27 artiklan nojalla.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Lausunnossaan PeVL 12/2019 vp perustuslakivaliokunta on arvioinut EU:n yhteistyöasetukseen perustuvaa kuluttajaviranomaisen valvontatoimivaltuuteen liittyvää tiedonsaantioikeutta perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta piti selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi yhteistyöasetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Koska säädetyn oli tarkoitus kattaa asetusta laajemmin tiedonsaantioikeuksia myös yksinomaan kansallisen harkinnan perusteella, valiokunnan mielestä tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä oli, yhteistyöasetuksen mahdollistamissa puitteissa, täsmennettävä erikseen luetteloimalla ne yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvat arkaluonteiset tiedot, joita tiedonsaantioikeuden oli tarkoitus kattaa. Vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus oli sanonnallisesti sidottava säännöksessä välttämättömään asetuksessa säädetyn tiedonsaantioikeuden soveltamisen tai säännöksessä erikseen ja täsmällisesti määritellyn muun tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä arvioitavassa sääntelykontekstissa ensisijaisesti oli kuitenkin syytä pyrkiä arkaluonteisten tietojen osalta mahdollisimman täsmälliseen ja tarkkarajaiseen luettelointiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Käsiteltävänä olevan esityksen 7 d §:n 2 momentissa ehdotetut tiedonsaantioikeudet sidotaan sanonnallisesti myös välttämättömään. Säännöskohtaisiin perusteluissa todetaan, että ”suoraan sovellettavan asetuksen velvoitteiden noudattamiseksi voidaan katsoa olevan välttämätöntä toimittaa se tieto, jota komission tietopyyntö koskee ja jonka komissio katsoo olevan tarpeen tehtäviensä suorittamiseksi.”

Esityksessä ehdotetuilla kansallisena yhteysviranomaisena toimimista ja tietojenvaihtoa koskevissa säännöksissä on kyse asetuksen määräyksiin perustuvan tietojenvaihdon toimivuuden varmistamisesta. Ehdotetuilla säännöksillä ei esitetä säädettäväksi asetuksen edellyttämää laajemmasta tietojensaannista ja säännöksissä viitataan nimenomaisesti tiedonsaantia koskeviin asetuksen artikloihin. Säännöksissä on myös erilliset tietojen käyttörajoitukset, joilla varmistetaan se, ettei Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi käyttää sille digimarkkina-asetuksen artikloiden nojalla toimitettuja tietoja muuhun kuin asetuksen mukaiseen tarkoitukseen.

Asetuksessa käytettyjen muotoilujen johdosta ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi sitä, mitä kaikkia tietoja kansallisten viranomaisten voidaan edellyttää toimittavan Euroopan komissiolle. Asetuksen 21 artiklan 5 kohdassa veloitetaan kansalliset viranomaiset toimittamaan pyynnöstä Euroopan komissiolle kaikki niiden hallussa olevat tiedot, joita Euroopan komissio tarvitsee sille määrättyjen tehtävien suorittamiseksi. Artiklan 53 kohdassa 4 veloitetaan jäsenvaltiot toimittamaan Euroopan komissiolle kaikki niiden hallussa olevat

tiedot, joita Euroopan komissio voi edellyttää kyseisessä artiklassa tarkoitetun asetuksen uudelleentarkastelua koskevan kertomuksen laatimiseksi. Edellä mainitut 21 ja 53 artiklojen tietojenantovelvollisuudet koskevat muutakin kuin julkista tietoa, mutta rajoittuvat vain kansallisen viranomaisen jo hallussa olevaan tietoon. Komission tietopyyntö asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta tiedosta voi koskea myös liikesalaisuuksia, henkilötietoja ja muuta ei julkista tietoa. Voidaan arvioida, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston kautta komissiolle toimitetuissa tiedoissa olisi mahdollisesti henkilötietoja kuten nimi, yhteystiedot, työnantaja, työtehtävät, työasema, työhistoria ja koulutustausta. Digimarkkina-asetuksen velvoitteiden noudattamisen valvontaan liittyen arvioidaan olevan mahdollista, että komission kysymyksiin vastaaminen edellyttää osana vastausta myös henkilötietojen toimittamista. Digimarkkina-asetuksessa tarkoitetut portinvartijayritykset käsittelevät käyttäjien henkilötietoja. Vaikka komission jäsenmaalle kohdistamien tietopyyntöjen sisältöjä ei pystytä täysin etukäteen ennakoimaan, ei voida sulkea pois sitä, että tietopyyntöihin vastaaminen voisi edellyttää myös erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen toimittamista osana vastausta.

Kolmansien osapuolten oma-aloitteisesti Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asetuksen 27 artiklan nojalla toimittamien tietojen osalta ei ole mahdollista etukäteen määrittellä sitä, mitä kaikkia tietoja Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tullaan toimittamaan. Artikla velvoittaa kansallisen kilpailusääntöjen valvonnasta vastaavan viranomaisen toimittamaan 27 artiklan nojalla saamansa tiedot komissiolle silloin, kun kyseinen kansallinen viranomainen katsoo niiden perusteella kyseessä voivan olla asetuksen noudattamatta jättäminen. Asetuksen 27 artikla ei velvoita kolmansia osapuolia toimittamaan tietoa. Jos kolmas osapuoli kuitenkin haluaa toimittaa tietoa, se voi toimittaa sitä vaihtoehtoisesti myös suoraan komissiolle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/1). Valiokunnan käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (näin mm. PeVL 3/2017 vp, s. 5, missä kysymys oli muun muassa rekisteröidyn terveydentilaa ja hänen mahdollisia rikoksiaan koskevista tiedoista sekä PeVL 15/2018 vp, s. 40, missä kysymys oli muun muassa potilastiedoista). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018, s. 5). Rekistereiden osalta valiokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia, arvioiden, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 7/2019 s. 4 ja siinä viitatus lausunnot, joissa viitataan biometrisiä tunnisteita, esimerkiksi sormenjälkiä, sisältäviin laajoihin tietokantoihin).

EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen mukaisena periaatteena on, että henkilötietojen käsittelyn järjestämisessä on otettava huomioon kulloisenkin käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuva riski. Käsittely ja siihen liittyvät suojatoimet on mitoitettava näiden mukaisesti. Asetuksen johdantokappaleessa 51 todetaan lisäksi erikseen, että perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta erityisen arkaluonteisia henkilötietoja on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu arvioida kansallista täytäntöönpanosääntelyä EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on kuitenkin viitannut myös mainittuihin EU-oikeudellisiin näkökohtiin todetessaan, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn on kiinnitettävä erityistä huomiota

arvioimalla muun muassa kuhunkin käsittelyn asiayhteyteen liittyviä riskejä (PeVL 14/2018 vp, s. 4-7).

Kuten edellä on todettu, nyt ehdotettavan 7 d §:n 2 ja 3 momentin sääntelyn osalta ei voida poissulkea, että Kilpailu- ja kuluttajaviraston vastaanottamat ja komissiolle toimittamat tiedot sisältäisivät arkaluonteisia henkilötietoja. Tietojen toimittamisvelvollisuus komissiolle ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston rooli kolmansien osapuolien toimittamien tietojen vastaanottajana perustuu kuitenkin suoraan sovellettavaan asetukseen. Ehdotetun 7 d §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin lisäksi rajaukset käyttötarkoituksiin, joihin Kilpailu- ja kuluttajavirasto saisi tietoja käyttää. Tietosuojalain 6 §:ssä säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelykieltoa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Kyseisiin käsittelytilanteisiin liittyvistä suojoimista säädetään tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa. Henkilötietojen suojan ja riskiperusteisen lähestymistavan näkökulmasta arvioidaan, että tietosuojalain yleissääntely katsotaan tässä asiayhteydessä riittäväksi, eikä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä suojoimista ole tarpeen säätää nyt ehdotettavassa erityissääntelyssä erikseen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti henkilötietojen suoja on turvattava ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja kansallisesta erityissääntelystä tulee lähtökohtaisesti pidättäytyä (esim. PeVL 14/2018 vp). Näin ollen esityksessä ehdotetaan henkilötietojen suojan osalta ainoastaan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Muilta osin 7 d §:ssä tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain yleissäännöksiä.

11.5 Säättämijärjestyksen arviointi

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämijärjestyksessä.

Ponsi

Koska digimarkkina-asetuksessa on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin (661/2012) uusi 1 b luku seuraavasti:

1 b luku

Digimarkkina-asetukseen liittyvät tehtävät

7 d §

Digimarkkina-asetukseen perustuva tietojenvaihto

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii kansallisena yhteysviranomaisena kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella ja direktiivien (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2022/1925 (digimarkkinasäädös), jäljempänä *digimarkkina-asetus*, perustuvassa kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välisessä tietojenvaihdossa.

Kansallisena yhteysviranomaisena toimiessaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta kansallisilta viranomaisilta niiden hallussa olevat digimarkkina-asetuksen 21 artiklan 5 kohdassa ja 53 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen tiedonantovelvoitteiden toteuttamiseksi välttämättömät tiedot ja luovuttaa ne edelleen Euroopan komissiolle. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saa käyttää tämän momentin nojalla saamia tietoja muuhun tarkoitukseen.

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa Euroopan komissiolle kaikki tiedot, jotka kolmannet osapuolet ovat toimittaneet sille digimarkkina-asetuksen 27 artiklan 1 kohdan nojalla. Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei saa käyttää sille digimarkkina-asetuksen 27 artiklan nojalla toimitettuja tietoja muuhun kuin asetuksessa säädettyihin tarkoituksiin.

7 e §

Digimarkkina-asetukseen perustuvat tarkastukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto avustaa Euroopan komissiota digimarkkina-asetuksen nojalla suoritettavissa tarkastuksissa digimarkkina-asetuksen 23 artiklassa säädetyllä tavalla.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain 9 luvun 1 §:ssä. Virka-apua koskevan pyynnön poliisille tekee Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

7 f §

Digimarkkina-asetukseen perustuvat markkinatutkimukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii digimarkkina-asetuksen 16 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuna Euroopan komissiota markkinatutkimuksissa avustavana toimivaltaisena viranomaisena.

Digimarkkina-asetuksen 41 artiklan nojalla tehtävän markkinatutkimuksen aloittamista koskevan pyynnön Euroopan komissiolle tekee Kilpailu- ja kuluttajavirasto.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 29.2.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen