Valiokunnan lausunto TaVL 50/2018 vp– U 82/2018 vp

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (verkkoalustojen toiminnan avoimuus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (verkkoalustojen toiminnan avoimuus) (U 82/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtava asiantuntija Hannele Timonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Jarkko Vuorinen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Riikka Tähtivuori, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- varatoimitusjohtaja Veli-Matti Aittoniemi, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- Senior Policy Analyst Jari-Pekka Kaleva, Neogames Finland ry
- lainsäädäntöasioiden päällikkö Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen tavoitteena on lisätä verkossa toimivien välityspalveluiden tarjoajien, jäljempänä verkkoalustat, toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, puuttua verkkoalustojen ja yrityskäyttäjien välisiin sopimussuhteisiin liittyviin mahdollisiin haitallisiin kauppatapoihin sekä varmistaa tehokkaiden oikeussuojakeinojen olemassaolo ja käytettävyys. Tavoitteena on lisäksi varmistaa sisämarkkinoiden toimivuus yhtenäisen sääntelyn avulla ja estää osaltaan sisämarkkinoiden toimintaa uhkaava hajautumiskehitys jäsenvaltioiden säädellessä alustojen toimintaa kansallisella tasolla.

Verkkoalustat toimivat nykyisin merkittävänä markkinoille pääsyn kanavana. Komission tavoitteena on alustatalouden kasvu ja siihen liittyvien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen. Asetuksella pyritään lisäämään avoimuutta ja oikeusvarmuutta sekä markkinoiden ennakoi-

tavuutta ja toimivuutta. Näin lisätään luottamusta verkkoalustojen toimintaan markkinoille pääsyn kanavana, mikä kasvattaa niiden hyödyntämistä liiketoiminnassa eri sektoreilla. Alustatalouden kasvu sekä tarjonnan ja kilpailun lisääntyminen ovat hyödyksi yrityksille ja kuluttajille.

Asetusehdotuksen tavoitteena on ratkaista ongelmia, joihin ei voida puuttua yhtä tehokkaasti ja laaja-alaisesti kilpailu- tai kuluttajansuojalainsäädännön keinoin. Asetus täydentää osaltaan edellä mainittua yleissääntelyä, mutta sillä ei vaikuteta kilpailu- tai kuluttajansuojalainsäädännön soveltamiseen.

Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat verkossa toimivat välityspalvelut ja hakukoneet. Verkossa toimiviin välityspalvelujen tarjoajiin kuuluvat verkkokaupan markkinapaikat, verkossa toimivat sovellusohjelmistojen kaupat ja verkossa oleva sosiaalinen media. Soveltamisalaan kuuluva sopimussuhde tulee olla välityspalvelun ja yrityskäyttäjän välillä. Soveltamisalaan kuuluvia verkkokaupan markkinapaikkoja ovat esimerkiksi tori.fi, Amazon market place, Zalando, Uber ja Airbnb. Lisäksi soveltamisalaan kuuluvat sovelluskaupat, kuten Google Play ja Apple AppStore. Soveltamisalaan kuulumattomia ovat vertaiskäyttöön tarkoitetut peer-to-peer-alustat (esim. WhatsApp, Facebook Messenger), yrityskäyttäjän ja verkkoalustan välinen ei-kaupallinen toiminta (esim. Twitter, Facebook Profile), täysin yrityskäyttöön tarkoitetut alustat, joilla ei ole yhteyttä kuluttajaan, mainostoiminta tai maksamiseen tarkoitetut alustat (esim. PayPal).

Valtioneuvoston kanta

Suomi katsoo, että talouden kasvun edellytyksiä tulee vahvistaa tehostamalla sisämarkkinoiden toimintaa ja hyödyntämällä digitalisaation luomia mahdollisuuksia. Eurooppalaisen lainsäädäntöympäristön tulee olla kilpailukykyinen ja innovatiivisen yritystoiminnan kehittymistä tukeva myös nopeasti muuttuvassa digitaalisessa toimintaympäristössä.

Suomi suhtautuu myönteisesti asetusehdotuksen tavoitteisiin luoda tasapainoinen sääntelykehys sekä verkkoalustatoimijoille että alustoja liiketoiminnassaan hyödyntäville yrityksille. Lähtökohtaisesti digitaalisen toimintaympäristön sääntelyn tulisi perustua yleissääntelylle. Suomi kuitenkin pitää asetusehdotusta perusteltuna ja suhtautuu siihen myönteisesti, koska verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjien kohtaamiin ongelmiin, kuten sopimusehtojen avoimuuden ja oikeussuojakeinojen puutteisiin, ei ole mahdollista puuttua riittävän laajasti sisämarkkinoilla esimerkiksi kilpailu- tai kuluttajansuojalainsäädännön keinoin. Asetuksella vahvistettaisiin toimijoiden välistä luottamusta ja toimintaympäristön ennakoitavuutta.

Suomi katsoo, että komission omaksuma lähtökohta, jossa lainsäädännöllä lisätään avoimuutta ja korostetaan alan itsesääntelyn merkitystä, on kannatettava. Asetuksessa ei rajoiteta sopimusehtojen käyttöä vaan velvoitetaan verkkoalustat sisällyttämään sopimusehtoihin yrityskäyttäjän kannalta keskeiset ehdot selkeästi ja avoimesti sekä ilmoittamaan ehtojen muutoksista muutoksen merkittävyyden vaatimalla tavalla. Asetus lisää avoimuutta ja toimintaympäristön ennakoitavuutta markkinoiden toimivuutta tukevalla tavalla. Suomi tukee myös komission ehdotusta siitä, että asetuksen velvoitteiden rikkomisen kuten avoimuusvelvoitteen noudattamatta jättämisen arviointi tai sopimusehdon selkeyden arviointi jää toimivaltaisten tuomioistuinten tehtäväksi.

Valiokunnan lausunto TaVL 50/2018 vp

Tavoite sisämarkkinoiden hajautumisen ehkäisemisestä luomalla yhtenäinen säädösympäristö on tärkeää niin verkkoalustoille kuin yrityskäyttäjille. Tavoite säädösympäristön selkeydestä ja yhtenäisyydestä tulee pyrkiä turvaamaan neuvotteluissa. Lisäksi Suomi pitää ehdotettua sääntelyn tasoa riittävänä eikä katso pidemmälle menevää sääntelyä tarpeellisena. Suomi pitää kuitenkin tärkeänä, että komissio jatkossakin seuraa digitaalisten markkinoiden kehitystä. Neuvotteluissa on lisäksi varmistettava, että sääntely ei estä/vaaranna toimintansa aloittavien verkkoalustojen toimintaa. Suomi pitää perusteltuna, että velvoite sisäisten valitustenkäsittelyjärjestelmien luomiseksi ei koske pienyrityksiä.

Asetuksen soveltamisalaa on neuvottelujen kuluessa pyrittävä selkeyttämään. Erilaisten digitaalisten palveluiden ja palvelukokonaisuuksien nopea kehittyminen ja monimuotoisuus on pyrittävä huomioimaan niin, että soveltamisala on mahdollisimman selkeä ja ottaa huomioon erilaiset palvelukokonaisuudet. Suoraan sovellettavan asetuksen säännösten selkeyteen on lisäksi kiinnitettävä huomiota paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Lisäksi asetuksen yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa tulee varmistaa.

Suomi pitää epätoivottavana kehityksenä riidanratkaisua koskevien erillissäännösten sisällyttämistä sektorikohtaisiin säädöksiin. Suomi tukee kuitenkin ehdotukseen sisältyvää tavoitetta, että valtaosa yrityskäyttäjien alustayritysten toimintaa koskevista valistuksista voitaisiin ratkaista alustayritysten sisäisissä valitustenkäsittelyjärjestelmissä. Suomi pitää tärkeänä, että valitustenkäsittelyjärjestelmät toimivat asiasianmukaisesti ja tehokkaasti. Lisäksi on tärkeää, että valituksen tekijälle ilmoitetaan käsittelyn tuloksista yksilöllisesti ja selkeästi.

Järjestöjen ja julkisten elinten kanneoikeutta koskeva artikla vastaa perusteiltaan Suomen voimassa olevaa lainsäädäntöä. Kyseessä on kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustetun etujärjestön tai viranomaisen oikeus kieltokanteen nostamiselle. Ehdotus ei sisällä oikeutta vahingonkorvauskanteen nostamiselle. Sovittelua koskevien säädösten osalta on tärkeää varmistaa, ettei asetus edellytä julkisin varoin rahoitettavien sovittelupalvelujen järjestämistä. Sovittelun tulee aina olla vapaaehtoista. Lisäksi sovittelun ei tule olla missään tilanteessa esteenä asian viemiselle tuomioistuimen ratkaistavaksi eikä sovintosopimus voi olla suoraan täytäntöönpanoperuste.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on tavoite puuttua verkkoalustojen haitallisiin kauppatapoihin ja samalla edistää eurooppalaisen alustatalouden kasvua. On arvioitu, että yli miljoona EU:ssa toimivaa yritystä käyttää verkkoalustoja kaupankäynnissään. Vastaavasti johtavia verkkoalustoja on vähän, ja niiden markkinavoima suhteessa alustoja käyttäviin yrityksiin on merkittävä. Kyse on samalla Euroopan digitalouden kilpailuasetelmasta muiden maanosien yritysten kanssa: tällä hetkellä Eurooppa nojautuu pitkälti amerikkalaisiin ja aasialaisiin jakelualustoihin. Tulevina vuosina erityisesti kiinalaisten jakelualustojen ennakoidaan nousevan yhä merkittävämpään asemaan. Esimerkkejä toimialoista, jotka ovat riippuvaisia johtavista verkkoalustoista, ovat mm. peliteollisuus, ohjelmistoteollisuus ja matkailupalvelut. Verkkoalustojen merkitys jakelukanavana ei kui-

tenkaan rajoitu vain tiettyihin talouden sektoreihin, vaan ne toimivat yhä laajemmin alustatalouden portinvartijoina globaaleille markkinoille.

Keskeiset ehdotukset ja niiden suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotetulla sääntelyllä asetettaisiin rajat haitallisille toimintatavoille, edistettäisiin avoimuutta ja luotaisiin perusteluvelvoitteet tietyntyyppisten ehtojen käytölle. Vaikka sääntelyä on syytä arvioida suhteessa sopimusvapauteen, nyt esitetyllä sääntelyllä ei puututtaisi yritysten yksittäisiin sopimusehtoihin vaan niiden avoimuuteen ja selkeyteen vakiosopimuksissa. Markkinoille pääsyssä verkkoalustojen kautta on pitkälti kyse ota tai jätä -tyyppisestä tilanteesta. Asetuksella pyritäänkin puuttumaan tilanteisiin, joissa välityspalvelujen tarjoaja yksipuolisesti sanelee sopimusehdot. Vaikka esitetyn kaltainen säätely ei estä tiettyjen ehtojen käyttöä, voidaan arvioida, että jo avoimuuden ja perusteluvelvoitteiden luomat vaatimukset ehkäisevät ennalta tiettyjä haitallisimpia kauppatapoja. Samalla on keskeistä, että kilpailua rajoittaviin ja markkinoita vääristäviin menettelyihin voidaan puuttua sekä nyt ehdotetulla sääntelyllä että muun voimassa olevan sääntelyn keinoin.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että nyt käsiteltävässä ehdotuksessa on kyse kilpailu- ja kuluttajaoikeutta täydentävästä sääntelystä. Kilpailuoikeudellinen yleissääntely on ensisijainen keino puuttua markkinavoiman väärinkäyttöön. On tärkeää, ettei eri taloudenalojen sääntely fragmentoidu liikaa, vaan ongelmiin puututaan erityissääntelyllä vain kohdistetusti. Talousvaliokunta yhtyy kuitenkin arvioon siitä, ettei kilpailuoikeudellinen sääntely välttämättä riitä ratkaisemaan verkkoalustojen haitallisiin kauppatapoihin liittyviä ongelmia. Esimerkki menettelystä, jota nyt ehdotettu sääntely voi ehkäistä, mutta joka voi edellyttää myös kilpailuoikeudellista puuttumista, ovat viime vuosina yleistyneet hintapariteettilausekkeet, joita käyttävät verkkoalustat ovat edellyttäneet, ettei esimerkiksi hotellipalvelujen tarjoaja voi muissa myyntikanavissa tarjota asiakkailleen edullisempia ehtoja.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä, että nyt ehdotetun sääntelyn suhde muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön määritetään selkeästi. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mikä korostaa myös sääntelyn sisällöllisen selkeyden ja ymmärrettävyyden merkitystä. Ehdotetussa muodossaan tietyt asetuksen artiklakohdat, kuten ehdotettu eriytettyä kohtelua koskeva 6 artikla, vaikuttavat osin tulkinnanvaraisilta ja vaikeilta soveltaa käytännössä.

Eurooppalaisen digitalouden edistäminen

Talousvaliokunta korostaa, että nyt käsiteltävä ehdotus tulee nähdä osana laajempaa Euroopan digitaalisen talouden edistämisagendaa. Sisämarkkinoiden tulee muodostaa lainsäädännöllisesti ja taloudellisesti riittävän yhtenäinen, ennakoitava ja kannustava toimintaympäristö, joka luo kasvualustan digitaaliselle liiketoiminnalle. Keskeisiä keinoja vaikuttaa digitaalisen liiketoiminnan kehittymisedellytyksiin ovat mm. toimiva kilpailu- ja kuluttajapolitiikka ja -lainsäädäntö, verotus, immateriaalioikeudellisen sääntelyn modernisointi sekä digitaaliseen talouteen kohdistuvat investoinnit. Nyt käsiteltävää ehdotusta voidaan pitää lähtökohdiltaan perusteltuna, kohdistettuna keinona puuttua markkinoiden ongelmiin. Sääntelyn kehittämisessä tulee kuitenkin ottaa huomioon Euroopan kanssa kilpailevien alueiden sääntely ja pyrkiä riittävän yhtenäiseen toimin-

taympäristöön niin, ettei Eurooppa muodostu kilpailijoitaan vaikeammaksi toimintaympäristöksi verkkoalustojen luomiselle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 5.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen