

Elisa Parkkinen

**EUROOPAN UNIONIN
DIGITAALISET MARKKINAT JA
DIGIMARKKINASÄÄDÖKSEN
VAIKUTUKSELLISUUS**

Johtamisen ja talouden tiedekunta

Pro gradu -tutkielma

Maaliskuu 2023

TIIVISTELMÄ

Elisa Parkkinen: Euroopan unionin digitaaliset markkinat ja digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuus
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta
Yritysjuridiikka
Maaliskuu 2023

Digitaaliset markkinat ovat saaneet aikaan maailman eri valtioiden markkinoiden yhtenäistymisen, ja ne koskevat valtaväestön jokapäiväistä elämää. Euroopan unionissa on pyritty mukautumaan jatkuvasti digitalisoituvaan maailmaan ja osana tätä kehitystä, myös lainsäädäntöä, on pyritty kehittämään digitaalisten markkinoiden kehityksen mukana. Yksi uusista digitaalisille markkinoille kohdistuvista säädöksistä on digimarkkinasäädös. Digimarkkinasäädös on suuria ydinalustapalvelujen tarjoajia koskeva kilpailuoikeudellinen asetus, joka tuli voimaan 1.11.2022 ja sen täytäntöönpano aloitetaan 2.5.2023. Asetusta sovelletaan vain tietyt kynnsarvot ylittäviin ydinalustapalvelujen tarjoajiin eli portinvartijoihin ja se sisältää suuren määrän velvollisuuksia ja kieltoja kyseisille yrityksille. Digimarkkinasäädöksen tavoitteena on luoda digitaalialalle kilpailulliset ja avoimet markkinat.

Tämän tutkielman tarkoituksena oli arvioida Euroopan unionin digitaalisia markkinoita ja digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuutta vastaamalla seuraaviin tutkimuskysymyksiin: Millaisia vaikutuksia digimarkkinasäädöksellä on portinvartijoihin ja digitaalisiin markkinoihin? Millaisia ongelmia digimarkkinasäädöksen soveltamiseen liittyy? Tutkimus on toteutettu lainopillisena ja de lege ferenda -tutkimuksena, jossa on myös piirteitä oikeustaloustieteellisestä tutkimuksesta. Lähdeaineistona on hyödynnetty lainsäädännön lisäksi kattavasti Euroopan unionin tiedonantoja, politiikkoja, suuntaviivoja ja muita julkaisuja. Myös oikeuskirjallisuutta ja muita oikeudellisia julkaisuja on hyödynnetty runsaasti.

Tutkimustuloksena päädyttiin siihen lopputulokseen, että digimarkkinasäädöksellä tullaan saamaan aikaan muutoksia digitaalisten markkinoiden tiettyihin haitallisiin käytäntöihin, mutta kyseisille markkinoille tyypillisiin haitallisiin markkinarakenteisiin tai niiden hyödyntämiseen asetus tuskin tulee vaikuttamaan suuresti, ainakaan lähivuosina. Digimarkkinasäädös on liian yksityiskohtainen asetus sääntelemään dynaamisia digitaalisia markkinoita, minkä vuoksi asetuksen vaikutukset jäävät todennäköisesti tavoiteltua suppeammiksi. Tulevaisuudessa digitaaliset markkinat kaipaisivatkin sellaista sääntelyä, joka yhdistää perinteiset kilpailuoikeudelliset periaatteet ja uudemman ennakkosäätelyllisen säätämismuodon. Tällä tavoin kilpailuoikeuden ongelmiin pystyttäisiin puuttumaan nykyistä nopeammin ja tehokkaammin.

Avainsanat: digitaaliset markkinat, digimarkkinasäädös, kilpailuoikeus, verkkoalustat.

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
OIKEUSTAPAUKSET	XV
LYHENNELUETTELO	XVI
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen aihe ja tausta	1
1.2 Tutkimusmetodi ja lähteet	4
1.3 Tutkimuksen rakenne	6
2 EUROOPAN UNIONIN DIGITAALISET MARKKINAT	9
2.1 Digitaaliset markkinat ja portinvartijat.....	9
2.2 Digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteet.....	13
2.3 Digitaalisten markkinoiden sääntely	17
2.3.1 Sääntelyn luonne ja henkilötietojen käsittely	17
2.3.2 Digitaalisten markkinoiden avoimuus ja kuluttajien suojelu	20
2.4 Kilpailuoikeus digitaalisilla markkinoilla	24
2.4.1 EU:n kilpailupolitiikka	24
2.4.2 Digitaalisten markkinoiden kilpailulliset ominaispiirteet.....	28
2.4.3 Digimarkkinasäädös osana kilpailuoikeuden sääntelylogiikkaa	32
3 DIGIMARKKINASÄÄDÖKSEN TARKOITUS JA VELVOITTEET PORTINVARTIJOILLE	36
3.1 Digimarkkinasäädöksen tavoitteet ja yleinen sisältö.....	36
3.2 Digimarkkinasäädöksen 5 ja 6 artiklassa asetettavien velvoitteiden erittely .	39
3.2.1 5 artiklan mukaiset sellaisenaan noudatettavat velvoitteet.....	39
3.2.2 6 artiklan mukaiset tarkennettavissa olevat velvoitteet	43
3.3 Muut digimarkkinasäädöksen olennaiset velvoitteet portinvartijoille	45
4 DIGIMARKKINASÄÄDÖKSEN VAIKUTUKSIA PORTINVARIIJOIHIN JA DIGITAALISIIN MARKKINOIHIN.....	48
4.1 Vaikutuksia portinvartijoihin.....	48
4.1.1 Velvoitteiden vaikutukset portinvartijoihin.....	48
4.1.2 Asetuksen yleiset vaikutukset portinvartijoille	52
4.2 Vaikutuksia digitaaliin markkinoihin	54
4.2.1 Muutokset markkinoille pääsyn esteisiin	54
4.2.2 Vaikutukset digitaaliin markkinoihin yleisesti	57
4.3 Digimarkkinasäädöksen ongelmakohtia.....	61
4.3.1 Ongelmat määritelmässä ja säätämismuodossa	61
4.3.2 Digimarkkinasäädöksen ja muun lainsäädännön yhteensopivuus.....	66
4.4 Digitaalisten markkinoiden sääntelyn kehitysehdotuksia.....	71
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	74
5.1 Digimarkkinasäädöksen tuomat muutokset portinvartijoille ja digitaalisille markkinoille.....	74

5.2 Digimarkkinasäädöksen ongelmia.....	76
5.3 Digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuus ja digitaalisten markkinoiden lainsäädännön tulevaisuus	78

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Akman, P. (2022) Regulating Competition in Digital Platform Markets: A Critical Assessment of the Framework and Approach of the EU Digital Markets Act. *European Law Review*, 47(1), s. 85–114.
- Antel, J., Barbu-O’connor, C., Carroll, J., Daw, K., & Klotz, R. (2022) Effective Competition in Digital Platform Markets: Legislative and Enforcement Trends in the EU and the US. *CoRe*, 6(1), s. 35–55.
- Bania, K. (2022) Fitting the Digital Markets Act in the existing legal framework: the myth of the ‘without prejudice’ clause. *European competition journal*, [verkossa].
- Barnard, C. & Peers, S. (2020) *European Union law*. 3., p. Oxford: Oxford University Press.
- Björkroth, T., Mylly, T. & Vuorinen, J. (2018) Alustatalous, kilpailuoikeus ja kilpailun taloustiede – hienosäätöä vai paradigman muutos?. *Lakimies*, 3–4/2018, s. 311–342.
- Bradford, A. (2020) *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. New York: Oxford University Press.
- Bradford, A. (2012) The Brussels effect. *Northwestern University law review*, 107(1), s. 1–68.
- Cennamo, C. (2021) Competing in Digital Markets: A Platform-Based Perspective. *Academy of Management perspectives*, 35(2), s. 265–291.
- Cennamo, C. & Santalo, J. (2013) Platform competition: Strategic trade-offs in platform markets. *Strategic management journal*, 34(11), s. 1331–1350.
- Cini, M. & Czulno, P. (2022) Digital Single Market and the EU Competition Regime: An Explanation of Policy Change. *Journal of European Integration*, 44(1), s. 41–57.
- Colangelo, G. & Maggolino, M. (2017) Big data as misleading facilities. *European competition journal*, 13(2/3), s. 249–281.
- Cunningham, C., Ederer, F. & Ma, S. (2020). *Killer Acquisitions*. Yale School of Management.

- Deutscher, E. (2022) Reshaping Digital Competition: The New Platform Regulations and the Future of Modern Antitrust. *Antitrust bulletin*, 67(2), s. 302–340.
- Digital Competition Expert Panel. (2019) *Report: Unlocking digital competition*. Saatavilla verkossa: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/785547/unlocking_digital_competition_furman_review_web.pdf.
- Easterbrook, F. H. (1984) Limits of Antitrust. *Texas Law Review*, 63(1), s. 1–40.
- Euroopan komissio. (2018) *Yleinen tietosuoja-asetus: uusia mahdollisuuksia, uusia velvoitteita: tarpeellista tietoa yrityksille EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta*. Luxembourg: Publications Office.
- French Ministry of the Economy, Finance and the Recovery, German Federal Ministry for Economic Affairs and Energy & Dutch Ministry of Economic Affairs and Climate Policy. (2021) *Strengthening the Digital Markets Act and Its Enforcement*. Saatavilla verkossa: <https://www.economie.gouv.fr/files/2021-05/1055%20-%20Strengthening%20the%20Digital%20Markets%20Act%20and%20Its%20Enforcement.pdf>.
- Geradin, D., Bania, K., & Karanikioti, T. (n.d.) The interplay between the Digital Markets Act and the General Data Protection Regulation. *SSRN Electronic Journal*, [verkossa].
- Gutermuth, A., Italianer, A., Thiry L. (2022) Europe's Digital Markets Act: New Regulation of Gatekeepers in the Digital Platform Economy. *Intellectual property & technology law journal*, 34(10), s. 15–21.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2020 vp).
- Hirvonen, A. (2011) *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsinki: Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.
- Hovenkamp, H. (2006) *The Antitrust Enterprise: Principle and Execution*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hučková, R. & Semanová, M. (2022) The Position and Regulation of Gatekeepers in the Context of the New European Legislation. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series*, s. 509–526.

- Keukeleire, S. & Delreux, T. (2022) *The foreign policy of the European Union*. Third edition. London: Bloomsbury Academic.
- Khan, L. M. (2019) Competition issues in digital markets. *Competition Law & Policy Debate*, 5(2), s. 66–70.
- Konkurrensverket, Swedish Competition Authority. (2021) *Summary: The competition on digital platform markets in Sweden*. Report 2021:1.
- Kuoppamäki, P. (2003) *Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Kuoppamäki, P. (2023) Kuka vartioi portinvartijaa?. *Liikejuridiikka*, 1/2023, s. 91–116.
- Körber, T. (2021) *Lessons from the hare and the tortoise: Legally imposed self-regulation, proportionality and the right to defence under the DMA*. NZKart 2021.
- Leistner, M. (2021) The Commission’s vision for Europe’s digital future: proposals for the Data Governance Act, the Digital Markets Act and the Digital Services Act – a critical primer. *Journal of intellectual property law & practice*, 16(8), s. 778–784.
- Määttä, K. (1999) *Oikeustaloustieteen aakkoset*. Helsinki; Helsingin yliopisto.
- OECD. (2016) *Big data: Bringing competition policy to the digital era*. OECD DAF/COMP(2016)14. Saatavilla verkossa: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2016\)14/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2016)14/en/pdf).
- OECD. (2018) *Rethinking Antitrust Tools for Multi-Sided Platforms*. Saatavilla verkossa: www.oecd.org/competition/rethinking-antitrust-tools-for-multi-sided-platforms.htm.
- OECD. (2021) *Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets*. OECD Competition Committee Discussion Paper. Saatavilla verkossa: <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets-2021.pdf>.
- Raitio, J. (2013) *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3., uud. p. Helsinki: Talentum.
- Raitio, J. & Tuominen, T. (2020) *Euroopan unionin oikeus*. 2., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

- Ramirez, E. (2016). Deconstructing the Antitrust Implications of Big Data. *Keynote Remarks of FTC Chairwoman Ramirez, 43rd Annual Conference on International Antitrust Law and Policy, Fordham Competition Law Institute.*
- Renda, A. (2022) Policy Brief: Beyond the Brussels effect. *European Strategic Autonomy series - Digital & Tech.* Saatavilla verkossa: <https://feeps-europe.eu/wp-content/uploads/downloads/publications/220301%20beyond%20the%20brussels%20effect.pdf>.
- Ribera Martínez, A. (2022) An inverse analysis of the digital markets act: applying the Ne bis in idem principle to enforcement. *European competition journal*, [verkossa].
- Roman, V. D. (2021) Platform-to-Business Regulation – Where Does it Fit in the EU Antitrust Constellation? *Journal of European competition law & practice*, 12(1), s. 14–24.
- Shaw, M. (2015) *E-commerce and the digital economy*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Siltala, R. (2003) *Oikeustieteen tieteenteoria*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.
- Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative law of the Committee on the Judiciary. (2020) *Investigation of Competition in Digital Markets*.
- Tapscott, D. (1996) *The digital economy: promise and peril in the age of networked intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Tombal, T. (2022) Ensuring contestability and fairness in digital markets through regulation: a comparative analysis of the EU, UK and US approaches. *European competition journal*, 18(3), s. 468–500.
- Tuori, K. (2007) *Oikeuden ratio ja voluntas*. Helsinki: WSOYpro.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2022) *EU:n digisäädösten liiketoimintavaikutukset*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:33.
- Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digitaalisia markkinoita koskeva säädös), U 6/2021 vp.
- Vezzoso, S. (2021) The dawn of pro-competition data regulation for gatekeepers in the EU. *European Competition Journal*, 17(2), s. 391–406.

Voigt, P. & von dem Bussche, A. (2017) *The EU General Data Protection Regulation (GDPR): a practical guide*. Cham, Switzerland: Springer.

West, J. & Wood, D. (2014) 'Evolving an Open Ecosystem: The Rise and Fall of the Symbian Platform', in *Advances in Strategic Management*. BINGLEY: Emerald Group Publishing Limited, s. 27–67.

Euroopan unionin lähdeaineisto

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla (digimarkkinasäädös), 2020/0374 (COD), COM(2020) 842, lopull.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta, 2020/0361 (COD), COM(2020) 825 lopull.

European Competition Network ECN. (2021) *Joint paper: How national competition agencies can strengthen the DMA*.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/47/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasäädös), EUVL N:o L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2019/1150, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten, EUVL N:o L 186, 11.7.2019, s. 57–79.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2022/1925, annettu 14 päivänä syyskuuta 2022, kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla ja direktiivin (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (digimarkkinasäädös), EUVL N:o L 265, 12.10.2022, s. 1–66.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös), EUVL N:o L 277, 27.10.2022, s. 1–102.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisesta noudatettavasta menettelystä, (EU) 2015/1535, EUVL N:o L 241, 18.2.2021, s. 1–15.

Euroopan parlamentin mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten, A8-0444/2018.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. toukokuuta 2021 Euroopan digitaalisen tulevaisuuden rakentamisesta: digitaalisten sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistaminen ja tekoälyn käytön parantaminen eurooppalaisten kuluttajien hyväksi 2020/2216(INI), EUVL N:o C 15, 12.1.2022, s. 204–217.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 5. toukokuuta 2022 kilpailupolitiikasta- vuosikertomus 2021, 2021/2185(INI), saatavilla verkossa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0202_FI.pdf.

Euroopan parlamentin sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan (IMCO) raportti: Digital Services Act: Improving the functioning of the Single Market European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on the Digital Services Act: Improving the functioning of the Single Market (2020/2018(INL)), saatavilla verkossa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0272_EN.pdf.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL N:o C 326, 26.10.2012, s. 13–46.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL N:o C 326, 26.10.2012, s. 47–326.

Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealla – Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017, COM(2018) 482 lopull.

Komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealla – Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2020, COM(2021) 373 lopull.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealle – 2030 digitaalinen kompassi: eurooppalainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten, COM(2021) 118 lopull.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali- komitealle ja alueiden komitealla – Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, COM(2015) 192 lopull.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali-
komitealle ja alueiden komitealla – Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat,
Euroopan mahdollisuudet ja haasteet, COM(2016) 288 lopull.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali-
komitealle ja alueiden komitealla – Euroopan datastrategia, COM(2020) 66 lopull.

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaali-
komitealle ja alueiden komitealle – Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa,
COM(2020) 67 lopull.

Neuvoston asetus (EY) 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskitty-
mien valvonnasta (EY:n sulautuma-asetus), EUVL N:o L 24, 29.1.2004, s. 1–22.

Tietosuojaryhmän oikeutta tietojen siirtämiseen järjestelmästä toiseen koskevat ohjeet,
hyväksytty 13. joulukuuta 2016, viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 5. huhtikuuta
2017, 16/FI WP 242 rev.01.

Internetlähteet

Adam, O. (2022) EU Digital Markets Act needs to align with existing antitrust rules. *International Financial Law Review*, julkaistu 4.11.2022, <https://www.iflr.com/article/2auc0yg63ke7vhilezda8/eu-digital-markets-act-needs-to-align-with-existing-antitrust-rules>. Luettu 6.1.2023.

Computerworld – Enterprise Applications – Mozilla, Google, Opera introduce new Web
browser engines, julkaistu 3.4.2013, <https://www.computerworld.com/article/2708783/mozilla--google--opera-introduce-new-web-browser-engines.html>. Lu-
ettu 19.12.2022.

Dictionary.com – Google, <https://www.dictionary.com/browse/google>. Luettu
28.12.2022.

Grothaus, M. (2017) Facebook owns four of the five most downloaded apps in 2017. *Fast
Company*, [Verkossa] [https://www.fastcompany.com/4035007/facebook-owns-four-
of-the-five-most-downloaded-apps-in-2017](https://www.fastcompany.com/4035007/facebook-owns-four-of-the-five-most-downloaded-apps-in-2017). Luettu 14.11.2022.

Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto – lehdistö – lehdistötiedotteet – Digi-
palvelusäädös: neuvosto ja Euroopan parlamentti alustavaan yhteisymmärrykseen in-
ternetin turvallisuuden parantamisesta Euroopan kansalaisia varten, julkaistu
23.4.2022, <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press->

[releases/2022/04/23/digital-services-act-council-and-european-parliament-reach-deal-on-a-safer-online-space/](https://www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077). Luettu 28.11.2022.

Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto – Poliitikat – Digipalvelupaketti (2022), päivitetty 26.10.2022, <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/digital-services-package/>. Luettu 28.11.2022

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Komissio – Uutishuone – Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the use of non-public independent seller data and opens second investigation into its e-commerce business practices, päivitetty 10.10.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2077. Luettu 14.11.2022.

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Komissio – Uutishuone – Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct of Facebook, julkaistu 4.6.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2848. Luettu 14.11.2022.

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Komissio – Uutishuone – Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Apple on App Store rules for music streaming providers, julkaistu 30.4.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_2061. Luettu 14.11.2022.

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Komissio – Uutishuone – Digital Markets Act: ending unfair practices of big online platforms, julkaistu 23.11.2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/press-room/20211118IPR17636/digital-markets-act-ending-unfair-practices-of-big-online-platforms>. Luettu 21.12.2022.

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Komissio – Uutishuone – Digitaaliset sisämarkkinat: Komissio tyytyväinen Euroopan parlamentin äänestykseen uusista säännöistä verkkoalustojen avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden parantamiseksi, päivitetty 17.4.2019, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/STATEMENT_19_2160. Luettu 4.12.2022

Euroopan parlamentti – Ajankohtaista – Pääaiheet – Yhteiskunta – EU:n digimarkkinasäädös ja digipalvelusäädös lyhyesti, päivitetty 5.7.2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/fi/headlines/society/20211209STO19124/eu-n-digimarkkinasaaados-ja-digipalvelusaados-lyhyesti>. Luettu 16.12.2022.

Euroopan parlamentti – Faktatietoja Euroopan Unionista – Talous – Talous- ja rahaliitto, verotus ja kilpailupolitiikka – Kilpailupolitiikka, päivitetty 9.2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/82/kilpailupolitiikka>. Luettu 14.11.2022.

- Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – EUROPA – EUR-Lex Etusivu – Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä, päivitetty 6.10.2022, <https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-31-expanded-content.html>. Luettu 4.12.2022.
- Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Komissio – EU:n poliittinen strategia – Priorities 2019–2024 – Euroopan digitaalinen valmius – EU:n digipalvelusäädös: Turvallisuutta ja vastuullisuutta verkkoympäristöön, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_fi#. Luettu 4.12.2022.
- Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Yleinen tietosuoja-asetus, päivitetty 6.7.2022, https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_fi.htm. Luettu 29.11.2022.
- Lekkas, N. (2022). *GAFAM: The Big Five Tech Companies Facts (FAAMG)*. Saatavilla verkossa: <https://growthrocks.com/blog/big-five-tech-companies-acquisitions/>. Luettu 19.12.2022.
- Mobiili.fi – Seuraava Android-versio vaikeuttaa sovellusasennuksia Google Play -sovelluskaupan ulkopuolelta (2019), <https://mobiili.fi/2019/04/05/seuraava-android-versio-vaikeuttaa-sovellusasennuksia-google-play-sovelluskaupan-ulkopuolelta/>. Luettu 19.12.2022.
- TechTarget – Collaboration Software – Personal computing – Instat messaging, päivitetty tammikuu 2022, <https://www.techtarget.com/searchunifiedcommunications/definition/instant-messaging>. Luettu 21.12.2022.
- StatCounter – Search Engine Market Share Europe, <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/europe>. Luettu 14.11.2022.
- Statista – Economy & Politic – Economy – The 100 largest companies in the world by market capitalization in 2022, julkaistu 5.8.2022, <https://www.statista.com/statistics/263264/top-companies-in-the-world-by-market-capitalization/>. Luettu 14.11.2022.
- Statista – Internet – Online Video & Entertainment – Hours of video uploaded to YouTube every minute as of February 2020, julkaistu 4.4.2022, <https://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>. Luettu 14.11.2022.
- World Economic Forum – The Digital Economy – Digital trust: How to unleash the trillion-dollar opportunity for our global economy, julkaistu 17.8.2022,

<https://www.weforum.org/agenda/2022/08/digital-trust-how-to-unleash-the-trillion-dollar-opportunity-for-our-global-economy/>. Luettu 18.1.2023.

OIKEUSTAPAUKSET

Asia AT.40099 Google Android v. komissio [18.7.2018]

Asia T-612/17 Google ja Alphabet v. komissio (Google Shopping) [10.11.2021]

LYHENNELUETTELO

COM	Komission asiakirja
DMA	Digital markets act, digimarkkinasäädös
DSA	Digital services act, digipalvelusäädös
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen aihe ja tausta

Nykyään eri mantereet ja valtiot ovat lähempänä toisiaan kuin koskaan aikaisemmin ja se on suuressa osin digitaalisen kehityksen sekä digitaalisten markkinoiden ansiota. Euroopan, Yhdysvaltojen ja Kiinan välillä on käynnissä kilpailu siitä, kuka onnistuu valloittamaan digitaaliset markkinat ensimmäisenä ja kuka pystyy johtamaan niiden kehitystä. Digitaalitalouden kehitystä on jopa verrattu teolliseen vallankumoukseen sen perustavalla laatuisuuden vuoksi¹. Digitaalitalous nopeasti kehittyvänä ja muuttuvana talouden osa-alueena tarkoittaa myös sitä, että sen sääntelyinkin tulisi pysyä kehityksessä mukana ja olla joustavaa. Euroopassa lainsäädäntöä kehittää Euroopan unioni (EU), jolla on kunnianhimoiset tavoitteet digitaalisille markkinoille ja niiden kehitykselle. Tämän tutkielman tarkoituksena onkin tutkia Euroopan unionin lainsäädäntöä digitaalisilla markkinoilla.

Digitalisaatio leviää nopeasti. Tieto- ja viestintäteknologian ei enää katsota muodostavan pelkästään erillistä toimialaa, vaan sitä pidetään nykyään kaikkien talousjärjestelmien perustana. Digitaaliteknologia vaikuttaa niin yksilöihin, liike-elämään kuin yhteiskuntiinkin.² Digitaaliset markkinat ovatkin nykypäivänä yksi suurimmista ja merkittävimmistä markkinoista, joilla on myös valtava taloudellinen merkitys. Vuonna 2019 digitaalitalous muodosti arviolta 4,5–15,5 % koko maailman bruttokansantuotteesta³, ja se on kasvanut kaksi ja puoli kertaa nopeammin kuin maailman fyysinen bruttokansantuote viimeisen vuosikymmenen aikana⁴. Digitaalitaloudesta merkittävän osan muodostavat digitaaliset palvelut, joita ovat esimerkiksi verkossa toimivat hakukoneet, verkkoyhteisöpalvelut, verkossa olevat markkinapaikat, käyttöjärjestelmät sekä sovelluskaupat⁵.

¹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa, COM(2020) 67, s. 1.

² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, COM(2015) 192, s. 3.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston ehdotus asetukseksi kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella alalla, COM(2020) 842, s. 1.

⁴ World Economic Forum 17.8.2022.

⁵ COM(2020) 842, s. 1.

Digitaaliset palvelut ovat Euroopassa osa valtaväestön jokapäiväistä arkielämää, mikä tarkoittaa sitä, että käyttäjämäärät ovat erittäin merkittäviä pelkästään Euroopan alueella. Digitaalisia palveluita tuottavat verkossa toimivat välityspalvelujen tarjoajat, joihin kuuluvat esimerkiksi verkkoalustat⁶ ja säilytyspalvelut. Verkkoalustoille voidaan tunnistaa tiettyjä erityispiirteitä, joista yksi esimerkki on niiden toimiminen monialaisesti markkinoilla. Erityispiirteenä on myös muun muassa se, että liiketoiminnalle olennaista on suurten tietomäärien eli big datan kerääminen, sen käsittely sekä muokkaaminen. Lisäksi verkkoalustat hyötyvät verkostovaikutuksista, kun käyttäjämäärien kasvaessa palvelujen arvo kasvaa, sekä ne ovat riippuvaisia tieto- ja viestintäteknikasta.⁷

Digitaalisilla markkinoilla toimiikin yli 10.000 verkkoalustaa, mutta suurin osa näistä yrityksistä on pieniä- tai keskisuuria. Ongelman digitaalisille markkinoille muodostavat yksittäiset erittäin suuret ja markkinoita hallitsevat verkkoalustat, joiden hallinnassa valtaosa markkinoista on, silloin kun ne hyödyntävät saavuttamaansa asemaa kilpailua vääristävällä tavalla. Näiden suurten verkkoalustojen kautta esimerkiksi käydään lähes kaikki verkossa tapahtuvasta loppu- ja yrityskäyttäjien välisestä vuorovaikutuksesta, mikä tarkoittaa sitä, että niillä on rooli yhdyskäytävänä tai portinvartijana, mikä puolestaan mahdollistaa markkinoiden kontrolloinnin.⁸

Jäsenvaltioiden tasolla tapahtuva puuttuminen verkossa toimivien välityspalvelujen toimintaan ja markkinoiden tehostamiseksi ei ole riittävää, sillä digitaalisilla markkinoilla toimivat yritykset, kuten verkkoalustat, ovat kansainvälisiä ja ne toimivat yli valtiorajojen. Pelkkä jäsenvaltiotasoinen puuttuminen johtaisi lisäksi EU:n sisämarkkinoiden hajautumiseen, kun eri maissa välityspalvelujen tarjoajien toimintaa säänneltäisiin eri tavoin. Näin ollen sisämarkkinoiden yhtenäisyyden kannalta on välttämätöntä, että sääntely on yhtenäistetty EU:n tasolla, minkä vuoksi Euroopan parlamentti ja neuvosto on antanut

⁶ Verkkoalustasta käytetään myös nimitystä alusta, joka toimii alustataloudessa. Alustan määrittely ei ole yksiselkoista eikä sille olekaan yksiselitteistä määritelmää. Alustayritykset on kuitenkin tärkeää erottaa välittäjistä, jotka vain välittävät palveluja tai hyödykkeitä alustojen kautta, vaikka myös välittäjä voi toimia alustana. Yhtenä alustojen määritelmänä voidaan pitää sitä, että ne mahdollistavat käyttäjäyritysten ja loppukäyttäjien välisen vuorovaikutuksen. Alustatalous perustuu internettiin ja siellä toimiviin yrityksiin, jotka hyödyntävät toiminnassaan muun muassa algoritmeja, palvelujen personointia, immateriaalista pääomaa, verkostovaikutuksia ja datan hallintaa. Björkroth ym. 2018, s. 311–316.

⁷ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat, Euroopan mahdollisuudet ja haasteet, COM(2016) 288, s. 2–3.

⁸ COM(2020) 842, s. 1–3.

uuden asetuksen (EU) 2022/1925⁹ kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla (jäljempänä *digimarkkinasäädös* tai *DMA*). Digimarkkinasäädös tuli voimaan 1.11.2022 ja sen soveltaminen tullaan aloittamaan 2.5.2023.¹⁰ Suomenkielisestä nimestään huolimatta digimarkkinasäädös on asetustasoista EU:n sääntelyä eli se on suoraan sovellettavaa oikeutta eikä jäsenvaltioilla ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, millaisena tai minkä sisältöisenä säädös tulee kyseisessä valtiossa voimaan¹¹.

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkitaan Euroopan unionin digitaalisia markkinoita ja niitä sääntelevää uutta digimarkkinasäädöstä. Jotta Euroopan digitaalisista markkinoista saisi riittävän kattavan kokonaiskuvan sekä ymmärtäisi digimarkkinasäädöksen keskeisen sisällön, on olennaista perehtyä EU:n digitaalisia markkinoita koskevaan sääntelyyn laajemmin kuin pelkän digimarkkinasäädöksen kautta. EU:n digitaalisia markkinoita koskevilla asetuksilla on monia yhtymäkohtia sekä niillä on toisiaan täydentävä luonne. Esimerkiksi asetus luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä *yleinen tietosuojasetus* tai *GDPR*)¹², joka on ollut voimassa vuodesta 2018 saakka, asettaa velvollisuuksia henkilötietojen turvalliselle ja valvotulle käsittelylle. Yleinen tietosuojasetus ei kuitenkaan ole yksistään riittävä sääntelemään datan käsittelyä, joten uusi digimarkkinasäädös muun muassa täydentää tietojen käsittelyä sekä loppukäyttäjien seurannan ja profiloinnin läpinäkyvyyttä ja avoimuutta kunnioittaen tieto- ja kuluttajansuojaa.

Tutkimuksen pääpaino on kuitenkin digimarkkinasäädöksessä ja sen vaikutuksellisuuden arvioinnissa. Aihe on rajattu koskemaan pelkästään EU:ta eikä vertailua esimerkiksi

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/1925, annettu 14 päivänä syyskuuta 2022, kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalialalla ja direktiivien (EU) 2019/1937 ja (EU) 2020/1828 muuttamisesta (digimarkkinasäädös), EUVL L 265, 12.10.2022, s. 1–66.

¹⁰ Lopullinen digimarkkinasäädös poikkesi jonkin verran sen asetusehdotuksesta. Lopulliseen asetukseen lisättiin useita täysin uusia artikloja ja asetuksen perustelukappaleiden määrää nousi 79:stä 109:ään. Olenaisia muutoksia tehtiin sen pääsisältöön muuttamalla esimerkiksi portinvartijan määritelmän kynnyksiarvoja sekä lisäämällä portinvartijoille asetettujen velvollisuuksien määrää. Tässä tutkielmassa viitataan sekä asetusehdotukseen, että lopulliseen asetukseen niiden erilaisten muotoilujen ja perustelujen vuoksi.

¹¹ Digimarkkinasäädöksen englanninkielinen nimitys on ”digital markets act”, josta käy suoraan ilmi, että säädös on asetus. Jostain syystä nimi on kuitenkin suomennettu digimarkkinasäädökseksi eikä esimerkiksi digimarkkina-asetukseksi, joka olisi huomattavasti informatiivisempi sekä selkeämpi. Suomenkielistä käännöstä ei voi pitää onnistuneena säädöksen vaikuttavuuden esiin tuomisen kannalta. Sama käännösva-linta on tehty myös digipalvelusäädöksen kanssa, joka on digimarkkinasäädöksen tapaan asetus.

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88.

Yhdysvaltojen oikeustilaan esitetä lainkaan. Tutkimuksen tavoitteena on löytää vastaus seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- Millaisia vaikutuksia digimarkkinasäädöksellä on portinvartijoihin ja digitaalisiin markkinoihin?
- Millaisia ongelmia digimarkkinasäädöksen soveltamiseen liittyy?

Tavoitteena on näin ollen tutkia digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuutta. Olennainen osa tutkimusta on myös nykyisen sääntelyn jäsentely ja vertaileminen uuteen asetukseen sekä säädösten välisten yhtymäkohtien löytäminen.

Tutkielman aihe on yhteiskunnallisesti ajankohtainen sekä olennainen. Edellä esitetyn mukaisesti digitaaliset markkinat ovat erittäin merkittävä osa nyky maailman taloutta ja niiden merkitys kasvaa jatkuvasti. Digitaalitaloutta koskevan sääntelyn uudistaminen on EU:n tämän hetken yksi suurimmista kehityskohteista sekä oikeustilan määrittäjistä. Digimarkkinasäädös ja muut EU:n säädösehdotukset digitaalisille markkinoille tulevat muuttamaan yritysten ja markkinoiden toimintaa huomattavasti, mutta ainakin tois- taiseksi on epäselvänä, miten ja kuinka paljon.

1.2 Tutkimusmetodi ja lähteet

Tämä pro gradu -tutkielma toteutetaan lainopillisena tutkimuksena eli oikeusdogmaattisella tutkimusmenetelmällä, sillä tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus. Lisäksi siinä on de lege ferenda- ja regulaatioteoreettisen tutkimuksen piirteitä. Lainopillisen tutkimusmenetelmän avulla kuvataan voimassa olevan oikeuden sisältöä, esitetään siihen liittyviä kannanottoja, tulkitaan oikeutta ja pyritään vastaamaan kysymykseen, kuinka käytännön tilanteissa lainsäädäntöä tulisi tulkita.¹³ De lege ferenda -tutkimus puolestaan tarkoittaa sitä, että otetaan kantaa siihen, millaista lainsäädäntöä tulevaisuudessa tulisi säätää¹⁴. Regulaatioteoreettinen tutkimus kuuluu oikeustaloustieteelliseen tutkimukseen ja siinä vertaillaan erilaisia lainsäädäntövaihtoehtoja ja arvioidaan millaista

¹³ Hirvonen 2011, s. 21–25 ja 36–49.

¹⁴ Siltala 2003, s. 131–132.

lainsäädännön tulisi olla, jotta se olisi mahdollisimman tarkoituksenmukaista ja täyttäisi sille määritellyt tavoitteet. Regulaatioteoreettisessa tutkimuksessa lainsäädännön tavoitteita tutkitaan kiinteässä yhteydessä käytännön toimintaan, esimerkiksi talousyksiköiden kautta.¹⁵

Tutkielman alussa kuvataan voimassa olevaa oikeutta ja oikeusympäristöä, jonka jälkeen esitellään uutta lainsäädäntöä ja sen asettamia velvoitteita. Tämän jälkeen arvioidaan uuden lainsäädännön vaikutuksellisuutta ja ongelmakohtia. Lopuksi esitetään kannanottoja siitä, millaista lainsäädäntöä digitaaliset markkinat tulevaisuudessa kaipaisivat. Tutkimus näin ollen systematisoi ja jäsentele lainsäädäntöä digitaalisilla markkinoilla sekä esittää ehdotuksia tulevan lainsäädännön muodoksi, milloin lainoppi ja de lege ferenda ovat tarkoituksenmukaisia tutkimusmetodeja. Tutkielmassa ei hyödynnetä oikeusvertailevaa metodologiaa, vaikka se sopisi tutkimuskohteeseen, sillä tutkimuksen aiheen kannalta on olennaisempaa keskittyä tarkastelemaan digitaalisia markkinoita pelkästään EU:n alueella.

Tutkimuksessa tutkitaan sitä, kuinka digimarkkinasäädös vaikuttaa markkinoihin ja millaisia vaikutuksia sillä saadaan aikaan yritysten toimintaan. Tällöin olennaista on myös se, millaista lainsäädännön tulisi olla, jotta se pystyy vastaamaan yhteiskunnan ja sen toimijoiden kehitykseen. Lainsäädännön aiheuttaman vaikutuksen tutkiminen yritysten ja markkinoiden toimintaan voidaan hahmottaa osaksi regulaatioteoreettista oikeustaloustiedettä.

Lähteinä käytetään vahvasti velvoittavista oikeuslähteistä EU:n asetuksia sekä direktiivejä. Suomen lainsäädännön hyödyntäminen ei tutkimuksessa ole tarkoituksenmukaista, sillä aihe on eurooppaoikeudellinen eikä rajausta ole tehty koskemaan pelkästään yhtä jäsenvaltiota, joten merkittävämpää on tutkia esimerkiksi alkuperäistä direktiiviä kuin kansallista lakia, jolla direktiivi on pantu täytäntöön. Kansallisten viranomaisten soveltamisohjeilla voi kuitenkin olla merkitystä tutkittaessa EU-tason sääntelyn yhtenäisyyttä ja vaikutuksia yritystoimintaa. Tällöin on kuitenkin kyse sallituista oikeuslähteistä.

Heikosti velvoittavina ja sallittuina oikeuslähteinä hyödynnetään muun muassa lainvalmisteluaineistoja, EU:n tiedonantoja ja lausuntoja, oikeuskirjallisuutta sekä tieteellisiä

¹⁵ Määttä 1999, s. 13–17.

artikkeleita. Oikeustapauksien hyödyntäminen tutkimuksessa on melko vähäistä, sillä tarkoituksena on pääasiassa jäsenellä ja systematisoida uutta lainsäädäntöä, joten relevanttia oikeuskäytäntöä ei ole vielä syntynyt. Yksittäisiä oikeustapauksia on hyödynnetty kuvaamaan sääntelyntarvetta ja perusteluna uudelle digimarkkinasäädökselle.

Vahvasti velvoittavat oikeuslähteet ovat suuressa merkityksessä etenkin tutkielman alkupuolella, jossa määritetään tutkimuskohteen lainsäädäntöympäristö sekä eritellään digimarkkinasäädöksen sisältöä. Tutkittaessa digimarkkinasäädöksen vaikutuksia yrityksiin sekä markkinoihin, ovat suuremmissa roolissa heikosti velvoittavat ja sallitut oikeuslähteet. EU:n digitaalisia markkinoita ja sen lainsäädäntöä koskevia tutkimuksia ja muuta oikeuskirjallisuutta on julkaistu merkittäviä määriä. Myös digimarkkinasäädöstä koskevia julkaisuja on runsaasti, sillä asetusehdotus on julkaistu jo vuonna 2020, vaikka onkin otettava huomioon, että asetusehdotukseen tehtiin muutoksia ennen sen lopullista hyväksymistä. Näin ollen tutkimus EU:n digitaalisista markkinoista ja digimarkkinasäädöksestä on ajankohtainen ja sillä on tieteellistä arvoa, ottaen kuitenkin huomioon, että digimarkkinasäädöksen täytäntöönpanoa ei ole vielä aloitettu tutkimuksen tekemisen aikana.

1.3 Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvun jälkeen luvussa kaksi selvitetään tutkimuksen kohteen lainsäädäntöympäristöä sekä määritellään tärkeitä käsitteitä, kuten digitaaliset markkinat ja portinvartija. Tutkimus on rajattu koskemaan nimenomaan EU:ta, joten käsitteet määritellään EU:n sääntelyn ja linjausten mukaisesti. Digitaalisten markkinoiden määrittelyssä käsitellään markkinoiden ominaispiirteitä sekä esitellään muutamia keskeisiä toimijoita, eli niin kutsuttuja portinvartijoita, sekä näiden päätoimintoja, mikä auttaa ymmärtämään myöhemmin käsiteltävää digimarkkinasäädöstä. Tässä yhteydessä esitetään myös määrittelyyn liittyviä ongelmia.

Digitaalisten markkinoiden sääntely on hyvin laaja sääntelynala, josta verkkoalustoja koskeva sääntely muodostaa vain pienen osan. Näin ollen on tärkeää ymmärtää EU:n digitaalisia markkinoita koskevia tavoitteita sekä nykyistä sääntelyä, jonka vuoksi myös niitä käsitellään luvussa kaksi. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole perehtyä kaikkiin

digitaalisia markkinoita koskeviin säädöksiin, vaan vain säädöksiin, joilla on merkittävimpiä yhtymäkohtia digimarkkinasäädöksen kanssa, kuten yleiseen tietosuoja-asetukseen ja asetukseen oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten (jäljempänä *P2B-asetus*)¹⁶. Toisen luvun lopussa käsitellään myös digitaalisten markkinoiden lainsäädännön yhteyksiä kilpailuoikeuteen, sillä kilpailuoikeudellisilla säännöksillä sekä digitaalisia markkinoita koskevilla säädöksillä on toisiaan täydentävä luonne sekä ne vaikuttavat toistensa kehitykseen. Digimarkkinasäädös kuitenkin poikkeaa nykyisestä kilpailuoikeudesta ennakkosääntelyllisen luonteensa vuoksi.

Kolmannessa luvussa siirrytään tutkimaan digimarkkinasäädöstä alkuun yleisesti sen tavoitteiden kautta ja tämän jälkeen yksityiskohtaisemmin, nimenomaisesti sen 5. ja 6. artiklaa, joissa asetetaan kaikkiin säädöksen mukaisiin portinvartijoihin sovellettavia velvollisuuksia ja kieltoja. Luvun lopussa avataan myös muissa artikloissa portinvartijoille asetettuja olennaisia velvoitteita, kuten ehdotusvaiheen jälkeen lopulliseen asetukseen liittyviä 7 artiklan mukaisia velvoitteita.

Oikeudellisen sisällön määrittämisen jälkeen luvussa neljä tutkitaan digimarkkinasäädöksen vaikutuksia portinvartijoihin ja digitaalisiin markkinoihin. Aluksi arvioidaan mahdollisia muutoksia portinvartijoiden toimintaan sekä sitä muuttuuko niiden asema markkinoilla uuden asetuksen myötä. Luvussa arvioidaan myös digitaalisten markkinoiden muutoksia digimarkkinasäädöksen myötä, kuten esimerkiksi sitä, millaisia vaikutuksia asetuksella tulee olemaan pienten- ja keskisuurten yritysten toimintaan sekä markkinoille pääsyn esteisiin. Digimarkkinasäädöksen yleisiä vaikutuksia markkinoihin arvioidaan myös EU:n sääntelyn linjanmuutoksen kautta. Lisäksi arvioidaan sitä, millaisia ongelma-kohtia uuteen sääntelyyn tai sen soveltamiseen liittyy ja millaisia vaikutuksia näillä mahdollisesti on, esimerkkinä ongelmat asetuksen säätämismuodossa. Lopuksi esitetään mahdollisia lainsäädännön kehitysehdotuksia digitaalisille markkinoille.

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2019/1150, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten, EUVL L 186, 11.7.2019, s. 57–79.

Luvussa viisi eli johtopäätösluvussa on kootusti tutkimuksen tuloksena syntyneet päätelmät ja tulokset digimarkkinasäädöksen luomasta muutoksesta portinvartijoille ja digitaalisille markkinoille ongelmakohtineen eli asetuksen vaikutuksellisuudesta lainsäädännön tulevaisuuden kehitysehdotusten kanssa. Ensimmäisenä tutkimustuloksena esitetään muutokset portinvartijoiden kannalta ja tämän jälkeen käsitellään digimarkkinasäädöksen aiheuttamia muutoksia digitaalisille markkinoille ottaen huomioon myös pienempien yritysten näkökulma. Viimeisenä esitetään tulokset digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuudesta ja ehdotuksia digitaalisten markkinoiden sääntelyn kehittämiseksi.

2 EUROOPAN UNIONIN DIGITAALISET MARKKINAT

2.1 Digitaaliset markkinat ja portinvartijat

Digitaalisten markkinoiden määrittelyä ei ole esitetty suoraan tai täsmällisesti EU:n asetuksissa, direktiiveissä, tiedonannoissa, strategioissa tai muissa vastaavissa julkaisussa. Täsmälliseen määrittelyyn ei kuitenkaan välttämättä ole tarvetta, sillä EU:n säädösten soveltamisalat määritellään yksityiskohtaisesti jokaisessa säädöksessä erikseen eikä säädöksiä sovelleta yleisesti ”digitaalisilla markkinoilla”. Tämän tutkielman kannalta digitaalisten markkinoiden määrittely ainakin tietyllä tasolla, on kuitenkin olennaista. Käsite on hyvin laaja sekä monitahoinen ja sen määritelmä vaihtelee käyttöyhteyden mukaan. Komission tiedonannon digitaalisten sisämarkkinoiden strategiasta Euroopalle mukaan digitaaliset sisämarkkinat ovat

”markkinat, joilla tavarat, ihmiset, palvelut ja pääoma voivat liikkua vapaasti ja ihmiset ja yritykset voivat saada saumattomasti korkeatasoisen kuluttajan ja tietosuojan turvin saatavilleen ja käyttää verkkotoimintoja terveen kilpailun ehdoin riippumatta kansallisuudestaan tai asuinpaikastaan”.¹⁷

Esitetty määritelmä ei siis todellisuudessa rajaa markkinoita lainkaan. Digitaalisista markkinoista puhutaan myös digitaalimarkkinoina ja digimarkkinoina, joita mahdollisista pienistä sävyeroistaan huolimatta näytetään käytettävän EU:n julkaisuissa toistensa synonyymeina. Digitaalisia markkinoita voidaan kuvata digitaalialan markkinoiksi, joiden kilpailullisuus pyritään turvaamaan lainsäädännöllä. Digitaaliala määritellään puolestaan digimarkkinasäädöksen 2 artiklan 4 kohdan mukaan niiden tuotteiden ja palvelujen alaksi, joita tarjotaan tietoyhteiskunnan palvelujen avulla tai niiden kautta. Digitaalialaan liittyy myös käsite digitaalitalous¹⁸, jonka määritelmä vastaa digitaalialan määritelmää.

Digitaaliset markkinat voidaan määrittää myös esimerkiksi ominaispiirteiden ja toimijoiden kautta. Digitaaliset palvelut eli tietoyhteiskunnan palvelut muodostavat suuren osan

¹⁷ COM(2015) 192, s. 3.

¹⁸ Digitaalitaloudella tarkoitetaan sitä, että palveluiden ja tavaroiden luomisessa, tuottamisessa, markkinoinnissa, kuluttamisessa ja mukauttamisessa käytetään hyväksi tietotekniikkaa, esimerkkinä älypuhelinsovellukset, yhteisöalustat ja verkkomainonta. Ks. esimerkiksi Tapscott 1996 ja Shaw 2015, s. xv-xvi.

alustan, jota ne voivat kehittää loppukäyttäjää varten.²¹ Digimarkkinasäädöksen perustelujen mukaan tällaisten ydinalustapalvelujen ominaispiirteitä ovat vahvat verkostovaikutukset, erinomaiset mittakaavaedut, lukittumisvaikutus, suurten loppukäyttäjämäärien yhdistäminen yrityskäyttäjiiin monipuolisuuden avulla, monikotisuuden rajoittaminen sekä vertikaalinen integraatio²².

Ydinalustapalvelujen tarjoajat ovat lähtökohtaisesti suuria, markkinoita hallitsevia verkkoalustoja, mutta mahdollisena ongelmana niitä pidetään kilpailun kannalta digimarkkinasäädöksen mukaan vasta silloin, kun ne täyttävät portinvartijan määritelmän. Ydinalustapalvelun tarjoajaa pidetään portinvartijana digimarkkinasäädöksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan silloin, kun sillä on merkittävä vaikutus EU:n sisämarkkinoihin, se ylläpitää vähintään yhtä tärkeää palveluväylää asiakkaille ja sen asema markkinoilla on vakiintunut ja kestävä tai tulee lähitulevaisuudessa olemaan.

Digimarkkinasäädöksen 3 artiklan 2 kohdassa asetetaan kynnysarvot kaikille kolmelle edellä mainitulle vaatimukselle. Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan a-alakohdan mukaan yritys täyttää vaatimuksen merkittävästä vaikutuksesta sisämarkkinoilla, jos sen vuotuinen liikevaihto on kunakin viimeksi kuluneen kolmen vuoden aikana ollut vähintään 7,5 miljardia euroa unionin alueella tai jos se tarjoaa ydinalustapalveluja vähintään kolmessa EU:n jäsenvaltiossa, ja viimeksi kuluneen tilikauden aikana sen keskimääräinen pörssi-arvo tai käypä markkina-arvo on ollut vähintään 75 miljardia euroa. Tärkeää yhdysväylää yrityskäyttäjien ja loppukäyttäjien välillä koskevan vaatimuksen yritys täyttää 2 kohdan b-alakohdan mukaan, jos sillä on viimeksi kuluneen tilikauden aikana ollut 45 miljoonaa unionissa sijaitsevaa tai sijoittunutta aktiivista loppukäyttäjää kuukausittain ja vuosittain vähintään 10 000 aktiivista yrityskäyttäjää unionissa. Vakiintunutta ja kestävä asemaa arvioitaessa tarkastellaan b-alakohdan mukaisia käyttäjämääriä kolmen edellisen tilikauden ajalta.

Portinvartijan aseman saavuttaessaan yrityksellä katsotaan olevan niin suuri markkina-asema tai -valta, että se pystyy kontrolloimaan markkinoita, mikä heikentää kilpailullisuutta. Portinvartijat pystyvät myös usein asettamaan kaupalliset ehdot yksipuolisesti

²¹ Cennamo 2021, s. 265.

²² Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 2.

ilman neuvotteluja, sillä pienemillä yrityksillä ei ole käytännössä lainkaan neuvotteluvoimaa markkinoiden keskittymisen vuoksi.²³ Portinvartijat ja niiden käyttäytyminen vaikuttaa tällä tavoin myös digitaalisten markkinoiden määrittelyyn. Kuten aiemmin todettu, digitaalisten markkinoiden määrittelyyn liittyy käsitteen käyttöyhteys. Tässä tutkielmassa keskitytään digimarkkinasäädökseen ja sen vaikutuksiin. EU:n julkaisuissa viitataan suurimmaksi osaksi digimarkkinasäädöksestä puhuttaessa digitaalisista markkinoista määrittelmään, joka muodostuu portinvartijoiden mukaan. Näin ollen tässäkin tutkielmassa digitaalisilla markkinoilla tarkoitetaan pääasiassa markkinoita, joilla portinvartijat toimivat ja kilpailevat.

Digimarkkinasäädöksessä asetetut korkeat kynnyksarvot tarkoittavat sitä, että asetuksen tarkoituksena on säännellä vain muutamia, arviolta 10–15 suurinta verkkoalustaa EU:n alueella²⁴. Tällaisia yrityksiä tulevat todennäköisesti olemaan esimerkiksi Apple²⁵, Google, Amazon, Facebook, YouTube ja Microsoft²⁶. Esimerkiksi Googlen asemasta markkinoilla kertoo sen täysin ylivoimainen asema muihin yrityksiin verrattuna hakukonemarkkinoilla, sillä Euroopan alueella lähes 92 % tehdyistä internet-hauista syyskuun 2021 ja syyskuun 2022 välillä tehtiin Googlen hakukoneella²⁷. Toisena esimerkkinä voidaan tarkastella Facebookia²⁸, joka on omistanut vuoden 2017 viidestä ladatuimmasta sovelluksesta neljä²⁹. Myös videontoistopalvelu YouTube on merkittävässä asemassa markkinoillaan, sillä vuoden 2020 helmikuussa palveluun ladattiin joka minuutti yli 500 tuntia videoita³⁰. Tilastot osoittavat, että kyseiset ydinalustapalveluja tuottavat yritykset ovat digitaalisilla markkinoilla muiden yritysten kannalta ylivoimaisessa asemassa eikä todellista kilpailua esiinny käytännössä lainkaan.

²³ Khan 2019, s. 66–68.

²⁴ Valtioneuvoston kirjelmä 2021, s. 2.

²⁵ Vuonna 2022 Apple oli markkina-arvolla mitattuna maailman suurin yritys 2,640.32 miljardin dollarin arvolla. Microsoft oli tilastossa kolmantena, Googlen ja Youtuben emoyhtiö Alphabet neljäntenä, Amazon viidentenä ja Facebookin emoyhtiö Meta Platforms kahdeksantena. Ks. Statista – The 100 largest companies in the world by market capitalization in 2022.

²⁶ Ks. Big tech yhtiöistä: Lekkas 2022.

²⁷ StatCounter – Search Engine Market Share Europe.

²⁸ Nykyään Facebookin omistaa Meta Platforms Inc.

²⁹ Ladatuimmat sovellukset maailmanlaajuisesti vuonna 2017 olivat WhatsApp, Facebook, Messenger, Instagram ja Snapchat kyseisessä järjestyksessä. Grothaus 2017.

³⁰ Statista – Hours of video uploaded to YouTube every minute as of February 2020.

Digitaalisten markkinoiden määrittelyn suurimpana ongelmana voidaan pitää sitä, kuinka laajoja markkinoita kussakin tapauksessa tarkoitetaan. Aiemmin esitetyn mukaisesti yksi digitaalisten markkinoiden mahdollinen määrittely on se, että niitä pidetään digitaalialan markkinoina eli markkinoina, joiden tuotteet ja palvelut tarjotaan tietoyhteiskunnan palveluiden kautta tai avulla. Kyseinen määrittely on äärimmäisen laaja ja se kattaa hyvinkin erilaisten hyödykkeiden ja palvelujen markkinat, joita ei voida välttämättä yhdistää toisiinsa millään muulla tavalla kuin digitaalisen luonteen kautta. Tämä saattaa aiheuttaa tarkoituksenmukaista laajemman määritelmän käsittelyssä oleville markkinoille. Toisena mahdollisena määritelmä on se, että digitaalisilla markkinoilla tarkoitetaan niitä markkinoita, joilla käsittelyssä olevat yritykset toimivat. Jälkimmäiselläkin määritelmällä on omat ongelmansa, mutta tässä tutkielmassa se on tarkoituksenmukaisin tapa määritellä digitaaliset markkinat.

2.2 Digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteet

EU:ssa sääntely perustuu eri tasoisiin säädöksiin, joista merkittävimpiä primaarinormeja ovat Sopimus Euroopan unionista (SEU)³¹ sekä Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)³², jotka ovat tulleet nykyisessä muodossaan voimaan 1.12.2009 Lissabonin sopimuksella³³. Kyseiset perustamissopimukset rinnastuvat valtioiden valtiosääntöihin ja niissä säädetään esimerkiksi EU:n keskeiset tavoitteet.³⁴ Yhtenä EU:n keskisimmistä tavoitteista on toimivien sisämarkkinoiden luominen. Tehokkaat sisämarkkinat on tarkoitus luoda myös digitaalisille markkinoille, joiden toimivuuteen liittyy olennaisesti kilpailuoikeudellisten sääntöjen lisäksi digitaalitekologiaan perustuvien yritysten toiminnan sääntely. Markkinavoiman käyttöä sisämarkkinoilla kontrolloidaan pääasiassa kilpailuoikeuden avulla, joten tehokkaiden sisämarkkinoiden luomisella digitaalisille markkinoille ja kilpailuoikeudella on useita liittymäkohtia.³⁵

³¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 13–46.

³² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 47–326.

³³ Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007, EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–229.

³⁴ Barnard – Peers 2020, s. 108–115.

³⁵ Raitio 2013, s. 229.

EU:n sääntelyn yleisiä tavoitteita voidaan hahmottaa sopimuksen Euroopan unionista avulla. SEU 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EU:n päämääränä on ”edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia” sekä 3 kohdassa määritetään tavoite rakentaa ”sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous”. Näiden EU:n yleisten päämäärien varaan rakentuu myös digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteet. SEUT 179 ja 180 artiklassa säädetään vielä tarkemmin teknologisesta kehityksestä osana kilpailullisuuden edistämistä. EU pyrkii olemaan digitaalisilla markkinoilla edelläkävijä ja kansainvälisen yhteistyön kautta edistämään EU:n arvojen ja sääntelyn yhteensopivuutta kansainvälisen lainsäädännön kanssa³⁶.

EU:n nykyinen digitaalisten markkinoiden sääntely ei ole kuitenkaan tehokasta tai riittävää ydinalustapalveluja tarjoaville yrityksille, vaikka sääntely onkin melko laajaa ja monimutkaista. Tästä kertoo esimerkiksi Euroopan komission lukuisat tutkinnat ja tuomiot koskien suuria verkkoalustoja³⁷. Huomattavista sakkotuomioista välittämättä suuret verkkoalustat ovat jatkaneet markkinoita loukkaavaa ja määräävää markkina-asemaa hyödyntävää toimintaansa³⁸. EU onkin päivittänyt digitaalisia suuntaviivojaan ja digitaalisten markkinoiden tavoitteitaan verkkoalustojen ja digitaaliteknologian kehityksen myötä. Digimarkkinasäädöksen yhtenä päätavoitteena on asettaa rajoja ydinalustapalvelujen tuottajille asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien ja kieltojen kautta.

Digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteita on tarkoituksenmukaista käsitellä kokonaisuutena, eikä pelkästään tässä tutkimuksessa tarkasteltavana olevan digimarkkinasäädöksen kautta. EU:n digitaalisten markkinoiden sääntely ja sen tavoitteet perustuvat viime kädessä yllä mainittuihin SEUT 179 ja 180 artiklaan. EU:n tavoitteena on avata kansalaisille ja yrityksille mahdollisuuksia digitaali-alalla sekä vapauttaa koko talouden ja

³⁶ COM(2020) 67, s. 22.

³⁷ Ks. esimerkiksi: *Commission, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Amazon for the use of non-public independent seller data and opens second investigation into its e-commerce business practices* (Press release 10 November 2020); *Commission, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Apple on App Store rules for music streaming providers* (Press release 30 April 2021) ja *Commission, Antitrust: Commission opens investigation into possible anticompetitive conduct of Facebook* (Press release 4 June 2021).

³⁸ Esimerkiksi Google on määrätty maksamaan useiden miljardien eurojen arvosta sakkoja erilaisista kilpailusääntöjen rikkomisista ja tälläkin hetkellä komissiolla on useampi tutkinta käynnissä koskien Googlen toimintaa. Ks. esimerkiksi *Case AT.39740 Google Search (Shopping) v. Commission* [27.6.2017]; *Case COMP/AT.40411 Google Search (AdSense) v. Commission* [20.3.2019] ja *Case T-604/18 Google and Alphabet v Commission (Google Android)* [14.9.2022].

yhteiskunnan hyödyksi digitaalisen datan luoma potentiaali. Luomalla kestävät ja avoimet digitaaliset markkinat EU pyrkii siirtämään sisämarkkinat digitaaliaikaan esimerkiksi poistamalla tarpeetonta sääntelyä sekä yhtenäistämällä kansallisia lainsäädäntöjä.³⁹ Digitaalisten markkinoiden sääntelyn yhtenäistäminen esimerkiksi poistaa useista eri kansallisista säännöksistä aiheutuvaa epävarmuutta ja parantaa digitaalisten palvelujen saatavuutta⁴⁰.

EU:n toimenpiteiden ja lainsäädännön tavoitteena on myös vahvistaa kuluttajansuojaa ja varmistaa kuluttajien luottamusta digitaalitalouteen. Tämän ohella tavoitteena on kehittää ja tukea digitaalisia markkinoita Euroopassa, jotta ne olisivat kilpailukykyiset maailmanlaajuisesti. Vaikka digitaalisten markkinoiden kilpailullisuuden turvaaminen on keskeinen tavoite, on merkittävänä tavoitteina myös esimerkiksi turvata kansalaisten perusoikeudet, luoda lainsäädännöstä selkeä verkkoalustojen ja käyttäjien kannalta sekä lisätä digitaalisten palvelujen menettelytapojen avoimuutta, oikeudenmukaisuutta ja vastuunvelvollisuutta.⁴¹

Tärkeänä digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteena voidaan pitää myös yleisen tietosuoja-asetuksen artiklojen perustelujen mukaisesti luonnollisten henkilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyn yhteydessä, mitä pidetään yhtenä käyttäjien perusoikeutena. Yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella luonnollisilla henkilöillä tulisi olla parempi mahdollisuus valvoa tietojensa keräämistä sekä käyttämistä ja tietyissä tapauksissa kieltää nämä osana perusoikeuksiaan kansalaisuudestaan riippumatta. Henkilötietojen keräämistä ja käsittelyä sääntelemällä pyritään näin ollen luomaan yhteisiä sääntöjä Euroopan alueella, joka luo digitaalisille markkinoille luottamusta, niin käyttäjien kuin yritystenkin välillä, mutta myös helpottaa viranomaisten toimintaa⁴².

Myös P2B-asetuksen⁴³ mukaan verkkoalustojen toiminnan avoimuuden ja luottamuksen vahvistaminen, niin yritysten kuin kuluttajienkin välillä, on yksi digitaalisten

³⁹ Euroopan unionin virallinen verkkosivusto – Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä 2022.

⁴⁰ COM(2016) 288, s. 4–5.

⁴¹ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta, COM(2020) 825, s. 2. Ks. myös Komission tiedonanto Euroopan datastrategiasta, COM(2020) 66, s. 1.

⁴² Yleisen tietosuoja-asetuksen perustelukappaleet 2–10.

⁴³ Lyhenne ”P2B” tulee sanoista ”platform-to-business”, joka on johdettu asetuksen englanninkielisestä nimestä.

markkinoiden sääntelyn tavoitteista, vaikka verkkopalvelujen vaikutuksia kuluttajiin käsitelläänkin myös puhtaasti kuluttajansuojaa koskevassa lainsäädännössä. P2B-asetuksen perustelukappaleen 3 mukaan verkkoekosysteemin ja näin ollen digitaalisten markkinoiden sääntelyn tulisi tavoitella tilannetta, jossa markkinat perustuvat kilpailuun, ovat oikeudenmukaiset sekä avoimet, ja joilla yritykset toimivat vastuullisesti. Tämä puolestaan lisää luottamusta yritysten välisissä suhteissa sekä epäsuorasti kuluttajien luottamusta markkinoihin.

Kuluttajien luottamusta markkinoilla toimiviin yrityksiin vahvistaa myös tuotteiden ja palvelujen riittävä turvallisuus, jota voidaan parantaa muun muassa yritysten toiminnan suuremmalla avoimuudella. Avoin verkkoympäristö lisää myös kuluttajien turvallisuutta henkilötietojen hallinnassa ja datankeruussa. Mitä suurempi valta ja vaikutus verkkoalustalla on markkinoihin sekä yhteiskuntaan ja talouteen, sitä suurempaa avoimuutta ja vastuuvollisuuden tasoa yritykseltä vaaditaan, esimerkiksi palvelujen moderoinnin, mainonnan ja algoritmien suhteen.⁴⁴

Merkittävänä digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteena on myös EU:n toimiminen roolimallina ja tiennäyttäjänä datan mahdollisuuksien hyödyntämisessä osana päätöksentekoa. Tavoitteeseen liittyy olennaisesti tietosuojan, perusoikeuksien, turvallisuuden ja kyberturvallisuuden sääntely sisämarkkinoilla. Pelkästään yritysten toiminnan oikeudellisten rajojen määrittäminen ei mahdollista roolimallina toimimista, vaan tarvitaan myös yritysten toimintaa tukevaa sääntelyä, kuten yhteenliitettävyyden parantamista sekä datan käsittelyn ja säilytyksen sääntelyä. Toisin sanoen tavoitteena on säännellä digitaalisia markkinoita siten, että mahdollistetaan tuottavuuden kasvu ja kilpailukykyiset sekä avoimet markkinat ottaen huomioon perusoikeudet sekä muut luonnollisten henkilöiden oikeudet.⁴⁵ Kilpailullisten digitaalisten markkinoiden kehittämisessä keskeisiä tekijöitä ovat esimerkiksi monikotisuuden ja vaihtomahdollisuuksien turvaaminen, esimerkiksi datan siirrettävyyden ja yhteentoimivuuden avulla⁴⁶.

⁴⁴ Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. toukokuuta 2021 Euroopan digitaalisen tulevaisuuden rakentamisesta: digitaalisten sisämarkkinoiden toiminnan esteiden poistaminen ja tekoälyn käytön parantaminen eurooppalaisten kuluttajien hyväksi 2020/2216(INI), EUVL C 15, 12.1.2022, s. 209–210 ja COM(2020) 825, s. 3.

⁴⁵ COM(2020) 66, s. 10–12.

⁴⁶ Roman 2021, s. 15.

Digitaalisten markkinoiden sääntelyn tavoitteista voidaan yhteenvetona todeta, että pääpaino on kilpailullisten markkinoiden luomisessa perusoikeuksia kunnioittaen, eli taustalla vaikuttaa kuluttajien oikeuksien turvaaminen. Sääntelyn ja muiden toimien avulla pyritään luomaan sisämarkkinat, joilla olisi mahdollista tarjota ja kehittää innovatiivisia digitaalisia palveluja. Kilpailullisuus ja kehitys eivät kuitenkaan saa mennä verkkoturvalisuuden tai perusoikeuksien suojelemisen edelle eivätkä ne saa aiheuttaa avoimuuden heikentymistä. Jotta kyseiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa, edellyttää se sääntelyn ja koko Euroopan laajuisen yhtenäisyyden lisäksi myös tarkoituksenmukaista ja kestäväää valvontaa.

Digitaalisten markkinoiden sääntelyn viimeisenä tavoitteena voidaankin esittää tehokas valvonta ja säädösten täytäntöönpano. Digitaalisia markkinoita koskevissa asetuksissa ja direktiiveissä säännönmukaisesti säädetään kansallisen tason valvonnasta sekä täytäntöönpanosta. Etenkin uudemmassa lainsäädännössä⁴⁷ on asetettu selkeät ja tarkoituksenmukaiset vastuualueet jäsenvaltioille, joilla on velvollisuus valvoa omalla alueellaan olevien verkkoalustojen toimintaa ja näiden toimien lainmukaisuutta, vaikka täytäntöönpanon valvonta onkin komission vastuulla. Tarkoituksena on tällä tavoin turvata tehokas täytäntöönpano sekä EU:n kansalaisten oikeudet.⁴⁸

2.3 Digitaalisten markkinoiden sääntely

2.3.1 Sääntelyn luonne ja henkilötietojen käsittely

EU:n nykyinen sääntely digitaalisilla markkinoilla on melko runsasta ja paikoin monimutkaistakin. Pääasiassa EU:ssa kilpailuoikeutta voidaan pitää tehokkaana, mutta näin ei kuitenkaan ole suurten verkkoalustojen kohdalla. Tämän vuoksi EU on tehnyt linjanmuutoksen digitaalisten markkinoiden kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn. Aiemmin kilpailuoikeudessa on noudatettu *ex post* -sääntelytyyliä eli on keskitytty jälkikäteiseen rikkomusperusteiseen sääntelyyn. Yrityksen rikkoessa lainsäädäntöä, seuraa tästä

⁴⁷ Esimerkiksi digimarkkinasäädös ja digipalvelusäädös.

⁴⁸ COM(2020) 825, s. 2–3.

tapauskohtaisen arvioinnin jälkeen seuraamus. Nyt uuden lainsäädännön myötä, erityisesti digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen, on siirrytty ex ante -sääntelyyn⁴⁹ eli yrityksille digitaalisilla markkinoilla asetetaan erityisiä velvoitteita, joita niiden tulee noudattaa. Velvoitteiden tarkoituksena on ehkäistä epäasiallista käyttäytymistä markkinoilla ja näin turvata oikeudenmukaiset ja kilpailulliset digitaaliset markkinat ennen kuin rikkomuksia ehtii edes tapahtua.⁵⁰

Nykyinen sääntely on pääasiassa ex post -sääntelyä, jota käsitellään seuraavaksi. Käsitely ulottuu kuitenkin myös juuri voimaan tulleeseen digipalvelusäädökseen (jäljempänä *digipalvelusäädös* tai *DSA*)⁵¹, koska sillä on useita liittymäkohtia digimarkkinasäädöksen kanssa, vaikka kyseinen asetus onkin ex ante -sääntelyä. Muita käsiteltäviä asetuksia ovat yleinen tietosuoja-asetus ja P2B-asetus. Näiden kolmen asetuksen lyhyt esittely auttaa ymmärtämään myöhemmin käsiteltävää digimarkkinasäädöstä, sillä kaikki asetukset täydentävät toisiaan ja ovat merkittävässä oikeudellisessa yhteydessä toisiinsa. Digimarkkinasäädöstä ei sen ex ante -sääntelytyylistä huolimatta tule kuitenkaan pitää erillisenä tai irrallisena säädöksenä aiemmasta kilpailuoikeudesta, sillä asetuksella on myös paljon yhteistä aiemman kilpailulainsäädännön kanssa⁵².

Ensimmäisenä tarkastellaan yleistä tietosuoja-asetusta, joka säädettiin korvaamaan edeltäjänsä, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua direktiiviä (jäljempänä *tietosuojadirektiivi*)⁵³. Tietosuojadirektiivi käsitteli luonnollisten henkilöiden tietojen käsittelyä ja liikkuvuutta EU:n alueella, tarkoituksenaan yhtenäistää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, mutta sillä ei saatu aikaan haluttuja seurauksia, osittain direktiivin harmonisoinnissa ilmenneen suuren vaihtelevuuden vuoksi⁵⁴. Yleisellä tietosuoja-asetuksella on lähes sama tavoite, kuin

⁴⁹ DMA:ta ei kuitenkaan voida pitää täysin perinteisenä ex ante -sääntelynä, sillä ex ante -sääntelylle on tyypillistä, että siinä asetetaan ennemminkin määräyksiä siitä mitä pitää tehdä, kuin kieltoja siitä mitä ei saa tehdä. DMA:ssa asetetaan velvollisuuksien lisäksi useita kieltoja portinvartijoille. Ks. esimerkiksi Akman 2022, s. 20–21.

⁵⁰Cini – Czulno 2022, s. 41–47. Ks. myös IMCO:n raportti 2020/2018(INL), kohdat 71–82.

⁵¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065, annettu 19 päivänä lokakuuta 2022, digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös), EUVL L 277, 27.10.2022, s. 1–102.

⁵² Ks. esimerkiksi Leistner 2021, s. 779–781.

⁵³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

⁵⁴ Voigt – von dem Bussche 2017, s. 1–3.

tietosuojadirektiivillä oli, sen tarkoituksena on 1 artiklan mukaisesti turvata henkilötietojen vapaa liikkuvuus sääntelemällä henkilöiden, yritysten ja organisaatioiden henkilötietojen keräämistä ja käyttöä mahdollistaen rekisteröidyille oikeudet puuttua tietojen keräämiseen ja käsittelyyn⁵⁵. Yleisen tietosuojasetuksen tavoitteena on lisäksi esimerkiksi vähentää hallinnollisia vaatimuksia ja näin ollen alentaa myös yritysten kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Asetuksella esimerkiksi poistettiin suuri osa ennakkoilmoituksista valvontaviranomaisille.⁵⁶

Yleisen tietosuojasetuksen 2 ja 3 artiklan mukaan asetusta sovelletaan, jos henkilötietojen käsittelijä tai rekisterinpitäjä sijaitsee EU:ssa, riippumatta siitä missä henkilötietoja käsitellään, sekä henkilötietojen käsittelijään, joka sijaitsee EU:n ulkopuolella, mutta joka käsittelee tietoja, jotka liittyvät tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen unionissa, tai unionissa sijaitsevien yksilöiden käyttäytymiseen. Lisäksi asetusta sovelletaan rekisterinpitäjään, joka sijaitsee EU:n ulkopuolella, mutta paikassa, jossa sovelletaan jonkin jäsenvaltion lakia kansainvälisen julkisoikeuden perusteella.

Yleisen tietosuojasetuksen 4 artiklan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan ”kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön – – liittyviä tietoja”, tällaisia henkilötietoja ovat esimerkiksi nimi, osoite ja tulotiedot. 4 artiklassa määritetään myös rekisterinpitäjän ja tietojenkäsittelijän käsitteet. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka päättää henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ja henkilötietojen käsittelijällä tahoa, joka käsittelee tietoja rekisterinpitäjän lukuun. Molemmat voivat olla luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, viranomaisia, virastoja tai muita elimiä.

Henkilötietojen käsittelyyn liittyy periaatteita, joita on noudatettava aina. Periaatteet ovat määritetty asetuksen 5 artiklassa. Ensinnäkin tietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asiallisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Käsittelyn on oltava luottamuksellista ja turvallista; tiedot on kerättävä ja niitä on käsiteltävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten; tietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia sekä tarkoituksenmukaisia; tietojen on oltava täsmällisiä ja ne on päivitettävä aina tarpeen mukaan sekä epätarkat ja virheelliset tiedot on poistettava tai korjattava; tiedot on säilytettävä muodossa, josta

⁵⁵ Ks. myös EU:n virallinen verkkosivusto – Yleinen tietosuojasetus 2022.

⁵⁶ Euroopan komissio 2018, s. 7.

rekisteröity on tunnistettavissa vain käsittelyn tarpeen edellyttämän ajan ja tietoja tulee säilyttää turvallisella tavalla, estäen luvaton ja lainvastainen käsittely.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetaan runsaasti erilaisia velvollisuuksia niin rekisterinpitäjälle kuin henkilötietojen käsittelijällekkin. Säännöksiä on muun muassa käsittelyn valvonnasta, tietojen siirrosta, käsittelyn sallittavuudesta, oikeudesta tulla unohdetuksi ja tietojen käsittelyn valvonnasta, mutta tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista syventyä asetukseen tarkemmin. Digimarkkinasäädöksen kannalta olennaisinta on tietää, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetaan velvollisuuksia henkilötietojen käsittelyyn ja asetukset täydentävät toisiaan, sillä yleinen tietosuoja-asetus ei ole yhtä yksityiskohtainen kuin digimarkkinasäädös, esimerkiksi sen vuoksi, että yleinen tietosuoja-asetus koskee kaikkia tietojen käsittelijöitä ja rekisterinpitäjiä, toisin kuin digimarkkinasäädös.

2.3.2 Digitaalisten markkinoiden avoimuus ja kuluttajien suojelu

Toinen asetus, jonka pääsisältöön perehdytään, on asetus oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten eli P2B-asetus⁵⁷. Asetus koskee siis yritysten käytössä olevia verkossa toimivia välityspalveluja⁵⁸ ja sen tarkoituksena on 1 artiklan mukaan edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa varmistamalla välityspalvelujen yrityskäyttäjille asianmukainen avoimuus, oikeudenmukaisuus ja oikeussuojamahdollisuudet. P2B-asetuksen perustelukappaleen 2 mukaan asetuksella pyritään esimerkiksi estämään suuria välityspalveluja tarjoavia yrityksiä eli käytännössä suuria verkkoalustoja käyttämästä hyvän tavan vastaisesti hyväkseseen asemaansa markkinoilla muun muassa tehdessään sopimuksia pk-yritysten kanssa.

P2B-asetusta on pidetty maanilmalajuisesti ensimmäisenä säädöksenä, jolla huomioidaan verkkoalustatalouden liikesuhteiden haasteet ja pyritään vaikuttamaan niihin⁵⁹.

⁵⁷ Asetusta on ollut mahdollisuus täydentää kansallisella lainsäädännöllä ja esimerkiksi Suomessa on säädetty kaksi lakia täydentämään asetusta. Ks. HE 22/2020 vp., laki verkossa toimivia välityspalveluja ja hakukoneita koskevasta kieltomenettelystä (464/2020) ja laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta (1287/2021).

⁵⁸ On hyvä huomata, ettei asetus koske lainkaan verkkomainontaa tai mainontaviestintää, joita ei ole säännelty käytännössä lainkaan ennen digipalvelusäädöksen ja digimarkkinasäädöksen säätämistä.

⁵⁹ EU:n virallinen nettisivusto – Komissio tyytyväinen Euroopan parlamentin äänestykseen uusista säännöistä verkkoalustojen avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden parantamiseksi 2019.

P2B-asetuksen soveltamisalaa voidaan pitää laajana, sillä sen asettamien oikeuksien ja velvollisuuksien lisäksi siinä otetaan huomioon avoimuuden, oikeudenmukaisuuden ja korjaavien mekanismien lisäämisen tarve⁶⁰. Näiden lisäksi asetuksessa tarjotaan uusia vaihtoehtoja riidanratkaisuun verkkoalustojen ja yritysten välillä. P2B-asetuksella on katsottu olevan myös yksityisiä kuluttajia hyödyttäviä vaikutuksia, sillä kannustamalla yrityksiä toimimaan tasapuolisessa verkkoalustataloudessa, laajenee tavaroiden ja palvelujen valikoima, laatu paranee sekä kilpailu lisääntyy, mikä puolestaan alentaa hintoja⁶¹.

Asetuksesta voidaan tunnistaa, niin aineellisia määräyksiä ja velvollisuuksia verkkoalustoille, kuin avoimuusvaatimuksiakin. Aineellisia määräyksiä ja velvollisuuksia, joita verkkoalustoille P2B-asetuksessa asetetaan ovat tapa määrittellä käyttämänsä käyttöehdot; menettelysäännöt käyttöehtojen muuttamiseen; menettelysäännöt yrityskäyttäjien tilien käytön rajoittamiseen, keskeyttämiseen ja lopettamiseen; kieltä muuttaa ehtoja taannehtivasti; säännöt sisäisten valitusten käsittelyjärjestelmistä; sovitteluohjeet sekä tapa, jolla edustusorganisaatioiden ja muiden yhdistysten on hoidettava oikeudenkäynnit.⁶² Avoimuutta turvaavia vaatimuksia verkkoalustoille ovat esimerkiksi 5 artiklassa määrätty velvollisuus esittää ehdoissa järjestyksen määrittävät keskeiset muuttajat sekä kyseisten keskeisten muuttajien suhteellinen merkitys verrattuna muihin muuttajiin.⁶³

P2B-asetuksen 3 artiklassa asetetaan verkkoalustojen käyttöehtojen laatimiselle edellytyksiä ja menettelyvaatimuksia. Artiklassa esimerkiksi velvoitetaan laatimaan ehdot selkeästi ja ymmärrettävästi, pitämään ne helposti saatavilla, sisällyttämään niihin perusteet päätöksille keskeyttää ja lopettaa yrityskäyttäjän palvelut sekä ilmoittamaan pysyvällä

⁶⁰ Roman 2021, s. 14–15.

⁶¹ EU:n virallinen nettisivusto – Komissio tyytyväinen Euroopan parlamentin äänestykseen uusista säännöistä verkkoalustojen avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden parantamiseksi 2019.

⁶² Roman 2021, s. 14.

⁶³ Euroopan parlamentin mietinnössä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten (A8-0444/2018, tarkistuskohta 141) ehdotettiin asetusehdotukseen lisättäväksi lista kaupallisista menettelyistä, jotka olisivat kaikissa olosuhteissa sopimattomia. Niin kutsuttu ”musta lista” sisältää viisi kiellettyä menettelyä: yksipuolisesti yrityskäyttäjille määrättävät lausekkeet, joissa siirretään vastuu tarpeettomasti yrityskäyttäjälle; yrityskäyttäjälle haitallisten sopimuslauseiden ehdottaminen; yrityskäyttäjän muiden kuin sovittujen tietojen käyttöoikeuden pidättäminen sopimuksen päättymisen jälkeen; lausekkeiden ja käytäntöjen ylläpitäminen, jotka estävät tai kohtuuttomasti hankaloittavat yrityskäyttäjän sopimuksen irtisanomista; puuttuminen kuluttajien ja yrityskäyttäjien väliseen suhteeseen. Vaikka ainoastaan yksi mustan listan kieltä päättyi lopulliseen asetukseen, kieltä muuttaa ehtoja takautuvasti (8 artikla a-alkohta), voidaan muitakin mustan listan kohtia pitää ohjeluontoisina käyttäytymisnormeina verkkoalustoille, vaikka niillä ei olekaan sitovia oikeusvaikutuksia. Roman 2021, s. 16.

tavalla kaikista muutoksista vähintään 15 päivän määräajalla. 3 artiklassa myös säädetään, että kaikki kyseisen artiklan vastaiset ehdot ovat mitättömiä. Ehtoihin liittyvä olenainen kohta P2B-asetuksessa on myös 8 artiklan a-alakohta, jossa kielletään ehtojen jälkikäteinen muuttaminen yksipuoleisesti verkkoalustan toimesta, ellei se liity oikeudelliseen tai sääntelylliseen velvollisuuteen.

Verkkoalustojen toiminnan avoimuuteen merkittävästi vaikuttava kohta on P2B-asetuksen 5 artikla. Kyseisessä artiklassa velvoitetaan verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajia esittämään käyttäjäryityksille käyttöehdoissa keskeiset muuttajat, jotka vaikuttavat järjestykseen eli siihen sijoitukseen, joka annetaan tavaroille ja palveluille välityspalvelussa tai hakukoneen hakutuloksissa. Lisäksi verkkoalustojen tulee ilmoittaa keskeisten muuttajien suhteellinen merkitys. P2B-asetuksen perustelujen mukaan keskeisten muuttajien ilmoittaminen yrityskäyttäjille lisää verkkoalustojen toiminnan ja algoritmien avoimuutta sekä auttaa yrityskäyttäjiä muokkaamaan toimintaansa kannattavammaksi, sillä järjestyksellä on suuri vaikutus kuluttajien valintoihin⁶⁴. P2B-asetus sisältää muitakin velvoitteita ja määräyksiä verkkoalustoille, mutta tämän tutkimuksen kannalta merkittävimmät on esitetty yllä.

Kolmantena tarkasteluun otettavana asetuksena on digipalvelusäädös, joka tuli voimaan 16.11.2022. Digipalvelusäädöksen kantavana periaatteena on se, että ”mikä on laitonta verkon ulkopuolella, on laitonta myös verkossa”⁶⁵. Digipalvelusäädöksen tavoitteena on parantaa kuluttajien suojelua ja edistää perusoikeuksien toteutumista, helpottaa pienten alustojen, pk-yritysten ja startup-yritysten kehitystä, parantaa verkkoalustojen avoimuutta ja vastuuvollisuutta sekä parantaa sisämarkkinoiden kilpailukykyä, innovointia ja kasvua. Kuten digimarkkinasäädökselläkin, digipalvelusäädöksellä säännellään verkossa toimivia välityspalvelujen tarjoajia erona kuitenkin se, että digipalvelusäädös koskee kaikkia välittäjiä, ei pelkästään suuria verkkoalustoja. Soveltamisala on asetuksen 1 artiklassa määritetty tuotettavien palvelujen kautta ja asetus koskeekin välityspalveluja. Välityspalveluja tuottavat esimerkiksi internetyhteyksien tarjoajat ja verkkotunnusvälittäjät, säilytyspalvelujen tarjoajat sekä verkkoalustat.⁶⁶

⁶⁴ P2B-asetuksen perustelukappaleet 24 ja 26.

⁶⁵ Eurooppa-neuvosto ja EU:n neuvosto – lehdistötiedote 2022.

⁶⁶ EU:n virallinen nettisivu – EU:n digipalvelusäädös: Turvallisuutta ja vastuullisuutta verkkoympäristöön 2022.

Digipalvelusäädöksessä säädetään sen 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti erityisesti välityspalvelujen tarjoajien ehdollisesta vastuunvapautuksesta, erityisistä huolellisuusvelvollisuuksista tietyille välityspalvelujen tarjoajille sekä säännöistä asetuksen täytäntöönpanemiseksi. Digipalvelusäädöksen vaikutukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään: vaikutukset kuluttajille, yrityksille ja alustoille. Alustoille asetetut velvollisuudet riippuvat alustan koosta, sillä osa digipalvelusäädöksessä asetettavista velvollisuuksista koskee kaikkia verkkoalustoja ja osa vain kaikkein suurimpia. Tässä käsitellään pääasiassa vaikutuksia verkkoalustoille, mutta sivutaan myös digipalvelusäädöksen vaikutuksia kuluttajille.

Erittäin suuret verkkoalustat ja verkossa toimivat hakukoneet määräytyvät digipalvelusäädöksessä kuukausittaisen käyttäjämäärän perusteella ja niitä koskee oma säännösten jakso. DSA 33 artiklan mukaan mikro- ja pienyritysten sekä erittäin suurten verkkoalustojen ja hakukoneiden raja menee 45 miljoonassa kuukausittaisessa aktiivisessa käyttäjässä. Tämän rajan täyttäessään yrityksen tulee noudattaa tiukempia velvoitteita kuin rajan alittavien yritysten. Erilaisella, kevyemmällä sääntelyllä pyritään turvaamaan pienempien yritysten kehitysmahdollisuudet markkinoilla. Pelkästään erittäin suuriin verkkoalustoihin ja hakukoneisiin sovellettavia säännöksiä ovat esimerkiksi velvollisuus tehdä vuosittain riskianalyysi aiheuttamistaan järjestelmäriskeistä (artikla 34), velvollisuus ottaa käyttöön toimenpiteitä riskien vähentämiseksi (artikla 35), velvollisuus tarjota käyttäjille vaihtoehdoksi suosittelujärjestelmä, joka ei perustu profilointiin (artikla 38) ja velvollisuus edistää verkkomainonnan läpinäkyvyyttä (artikla 39).

Koosta riippumatta välityspalvelujen tarjoajiin sovellettavia olennaisia säännöksiä ovat 4, 5 ja 6 artiklan mukaiset vastuunvapautukset, joiden mukaan välityspalvelujen tarjoaja ei ole vastuussa siirtämiensä, tallentamiensa tai säilyttämiensä tietojen sisällöstä, muiden edellytysten, kuten viipymättömän toimiiin ryhtymisen, täytyessä. Laittomien tavaroiden, palvelujen ja verkkosisältöjen torjumiseksi asetuksessa säädetään ilmoitus- ja toimintavelvollisuuksien lisäksi esimerkiksi mekanismi, jonka avulla kuka tahansa voi ilmoittaa laittomaksi katsomastaan sisällöstä (16 artikla).

Digipalvelusäädös on laaja digitaalisia markkinoita sääntelevä asetus eikä sen sisältöön ole tarkoituksenmukaista perehtyä tässä yhteydessä esitettyä tarkemmin. Edellä on tarkasteltu yksittäisiä keskeisiä säännöksiä niin erittäin suurille verkkoalustoille kuin

pienemmillekin verkkoalustoille, jotta digipalvelusäädöksessä olevien säännösten luonne hahmottuisi. Digipalvelusäädöksellä ja digimarkkinasäädöksellä on paljon yhtymäkohtia, joita sivutaan myöhemmin.

2.4 Kilpailuoikeus digitaalisilla markkinoilla

2.4.1 EU:n kilpailupolitiikka

EU:n kilpailupolitiikkaa toteutetaan säädösten sekä muiden välineiden ja menetelmien avulla. Kilpailupolitiikan tarkoituksena on turvata tehokas kilpailu sisämarkkinoilla luomalla oikeudenmukaiset ja tasapuoliset olosuhteet. Tämän avulla lisätään innovointia, luodaan työpaikkoja, edistetään kasvua ja parannetaan kilpailukykyä. Kuluttajille muodostuvia vaikutuksia ovat esimerkiksi suuri hyödykkeiden valinnanvara sekä kohtuulliset hinnat.⁶⁷ Kilpailupolitiikan tavoitteena on myös yhtenäistää EU:n kilpailulainsäädäntöä ja taata se, että kaikki yritykset koostaan riippumatta noudattavat samaa sääntelyä ja kaikilla markkinatoimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet toimia markkinoilla. Sääntelyn tehokas täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa ja yhdenmukainen valvonta edistävät yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä sekä yhtäläisiä mahdollisuuksia menestyä.⁶⁸

Selkeät kilpailusäännöt vahvistavat EU:n kilpailukykyä ja luovat Euroopasta houkuttelevan alueen yritysten ja sijoittajien kannalta. Jotta sisämarkkinoista saadaan kilpailupoliittisesti houkuttelevat, edellyttää se kilpailullisen sääntelykehityksen luomista. Kilpailupolitiikalle on äärimmäisen tärkeää, että se on koko EU:n alueella yhtenäistä ja sääntöjen noudattamista valvotaan valtioissa yhdenmukaisesti. Kilpailuviranomaisten tulee olla poliittisesti riippumattomia sekä puolueettomia, jotta markkinoiden luotettavuus voidaan turvata.⁶⁹

⁶⁷ Euroopan parlamentin vuosikertomus 2021, s. 4–5.

⁶⁸ Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2017, s. 1.

⁶⁹ Euroopan parlamentin vuosikertomus 2021, s. 4.

EU:n kilpailuoikeuden keskeisen sisällön muodostavat SEUT 101 ja 102 artikla sekä asetus yrityskeskittymien valvonnasta (jäljempänä *sulautuma-asetus*)⁷⁰. SEUT 101 artiklassa kielletään kartellit ja SEUT 102 artiklassa puolestaan kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Kyseiset artiklat ovat EU:n kilpailupolitiikan kannalta erittäin merkittäviä ja ne ovat säännöksiä, jotka koskevat käytännössä samoja tahoja, kuin joihin digimarkkinasäädöstä sovelletaan eli suuria yrityksiä. Lisäksi EU:n kilpailuoikeuteen kuuluvat SEUT 103–109 artiklat⁷¹, joista artiklat 103–106 koskevat 101 ja 102 artiklan rikkomisesta määrättäviä sanktioita ja niiden täytäntöönpanoa. SEUT 107–109 artiklat puolestaan sisältävät sääntelyä valtioneuvostoa.

SEUT 101 artikla on kolmiosainen. Artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään kaikki sellaiset yritysten väliset sopimukset, yhteenliittymien päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat, joilla on vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on tai jotka tosiasiansa estävät, vääristävät tai rajoittavat kilpailua. Artiklan ensimmäisessä kohdassa luetellaan erityisesti kielletyiksi osto- ja myyntihinnoista tai muista ehdoista sopiminen; tuotannon, markkinoiden, kehityksen tai investointien rajoittaminen ja valvonta; samankaltaisten suoritusten erilaiset ehdot eri kauppakumppaneille sekä lisäsuoritukset kaupan syntymiseksi, jotka eivät liity sopimuksen kohteeseen. Artiklan toisessa kohdassa määrätään kielletyt sopimukset ja päätökset mitättömiksi ja kolmannessa kohdassa määritetään poikkeukset ensimmäisen kohdan määräyksiin. Pelkistetysti, sopimukset ja päätökset eivät ole kolmannen kohdan mukaan kiellettyjä, jos niillä on tuotantoa tai tuotteiden jakelua tehostava vaikutus tai niillä edistetään teknistä tai taloudellista kehitystä. Kartellikieltoa ei sovelleta, jos kilpailunrajoitus ei ole vaikutukseltaan riittävän merkittävä, jota mitataan de minimis -periaatteen avulla⁷², minkä lisäksi arvioitavaksi tulee merkityksellisten markkinoiden määrittäminen.⁷³

SEUT 102 artiklan ensimmäisessä kohdassa kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan

⁷⁰ Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004, annettu 20 päivänä tammikuuta 2004, yrityskeskittymien valvonnasta (EY:n sulautuma-asetus), EUVL L 24, 29.1.2004, s. 1–22.

⁷¹ Ks. esimerkiksi Euroopan parlamentti – Kilpailupolitiikka 2022.

⁷² Ks. komission tiedonanto: Tiedonanto vähämerkityksistä sopimuksista, jotka eivät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla rajoita tuntuvasti kilpailua, EUVL, C 291, 30.8.2014, s. 1.

⁷³ Raitio – Tuominen 2020, s. 734–736.

jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Määräavällä markkina-asetuksella tarkoitetaan sellaista yrityksen taloudellista valtaa, että se voi toimia markkinoilla itsenäisesti suhteessa kilpailijoihin, asiakkaisiin ja loppukäyttäjiiin⁷⁴. Toisessa kohdassa luetellaan esimerkkejä erityisesti kielletyistä toimista, jotka vastaavat SEUT 101 artiklassa lueteltuja. SEUT 101 ja 102 artikla soveltuvat siis vain markkinavoimaltaan suurten yritysten markkinoita vääristävään toimintaan.

Sulautuma-asetuksen tarkoituksena on asetuksen perustelujen mukaisesti estää kilpailun vääristyminen yritysten uudelleenjärjestelyjen eli keskittymisten kautta⁷⁵. Sulautuma-asetuksessa asetetaan säännöt yrityskeskittymille, joissa kaksi tai useampi yritys yhdistyy toisiinsa joko sulautumisen tai hankinnan kautta. Määräysvallan hankkivan yrityksen on ilmoitettava komissiolle aikeistaan ennen keskittymän toteuttamista asetuksen 4 artiklan mukaisesti. Ilmoituksen perusteella komissio päättää soveltuuko keskittymä sisämarkkinoille ja annetaanko sen toteuttamiseen näin ollen lupa vai ei. Komissiolla on myös sulautuma-asetuksen 8 artiklan 4 kohdan perusteella oikeus purkaa keskittymä, jos se on toteutettu ennen ilmoitusta tai keskittymälle ei ole annettu hyväksyntää.

Sulautuma-asetus ja sen velvoitteet koskevat kuitenkin vain sellaisia keskittymiä, joissa on kyse EU:n laajuisista keskittymistä, mikä 1 artiklan mukaisesti tarkoittaa sellaisia keskittymiä, joihin osallistuvien yritysten yhteenlaskettu maailmanlaajuinen liikevaihto on yli 5 miljardia euroa ja ainakin kahden yrityksen EU:n alueen liikevaihto on erikseen yli 250 miljoonaa euroa, jos jokaisen keskittymän yrityksen EU:n alueen liikevaihdosta kaksikolmasosaa ei ole kertynyt yhdestä ja samasta jäsenvaltiosta. Kuitenkin 1 artiklan 3 kohdan mukaan keskittymään voidaan soveltaa asetusta, vaikka se ei täyttäisi edellä mainittuja rajoja, jos kaikkien yritysten yhteenlaskettu liikevaihto on yli 2,5 miljardia euroa, vähintään kolmesta jäsenvaltiosta kertynyt liikevaihto on jokaisessa jäsenvaltiossa suurempi kuin 100 miljoonaa euroa, ainakin kahden yrityksen kolmesta jäsenvaltiosta kertynyt liikevaihto on erikseen yli 25 miljoonaa euroa ja vähintään kahdelle yritykselle

⁷⁴ Raitio – Tuominen 2020, s. 747.

⁷⁵ Etenkin Amazon on hyödyntänyt runsaasti yrityskauppoja markkina-asetuksensa vahvistamiseksi ja varmistamiseksi. Ilmiötä kutsutaan englanninkielisellä termillä ”killer acquisition”, jossa asemansa vakiinnuttaneet yritykset ostavat startup- tai tuotekehityksensä alkuvaiheessa olevia yrityksiä, jotka saattaisivat tulevaisuudessa olla heidän kilpailijoitaan. Tarkoituksena on siis estää markkinoille syntymästä kilpailua yrityskauppojen avulla. Ks. esimerkiksi Cunningham ym. 2021.

erikseen EU:n alueelta kertynyt liikevaihto on yli 100 miljoonaa euroa. Näin ollen sulautuma-asetuskin koskee vain suuria yrityksiä, samoin kuin digimarkkinasäädös.

Yleistä markkinoille, etenkin digitaalisille markkinoille, on keskittyminen, joka esimerkiksi vähentää kehitykseen investoimista sekä heikentää markkinoiden dynamiikkaa⁷⁶. Kilpailulainsäädännöllä pyritään ehkäisemään valta-asemassa olevien yritysten määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä. Määräävä asema markkinoilla ei siis itsessään ole kiellettyä tai kilpailusääntöjen vastaista, vaan pelkästään aseman väärinkäyttäminen. Näin ollen niillä yrityksillä, joilla on määräävä markkina-asema, on vastuu siitä, etteivät ne hyödynnä asemaansa kilpailua heikentävällä tavalla. Komissio puuttuu väärinkäytöksiin vasta jälkikäteen tutkintojensa kautta, joiden perusteella mahdolliset seuraamukset määrätään.⁷⁷

Nykyinen kilpailuoikeus sääntelee siis lähinnä vain suurten yritysten melko räikeitä väärinkäytöksiä, kuten kartelleja. Aiemmalla kilpailuoikeudella ei puututa liiketoimintamalleihin, jotka luovat suuria markkinoille pääsyn esteitä tai tosiasiallisesti rajoittavat kilpailua, jos ne eivät sovi SEUT 101 ja 102 artiklojen määrittelemien kiellettyjen toimien piiriin. EU:n kilpailupolitiikan pitämiseksi ajan tasalla sekä tehokkaana, on sitä kehitettävä jatkuvasti sekä mukautettava muun muassa teknologisten ja taloudellisten muutosten perusteella. Ilman jatkuvaa päivittämistä, sääntely jää jälkeen kehityksestä eikä sillä saada enää aikaan sellaisia vaikutuksia kuin alun perin on tarkoitettu.⁷⁸ Näin on käynyt esimerkiksi digitaalisilla markkinoilla. EU:n tavoitteista ja yrityksistä huolimatta, digitaalisia markkinoita ja etenkin suuria verkkoalustoja koskeva sääntely ei ole pysynyt yritysten kehityksen perässä, jolloin kyseisten markkinoiden keskittyneisyys on vain lisääntynyt suurten verkkoalustojen toiminnan myötä sekä kilpailu niillä on heikkoa. EU onkin ryhtynyt toimenpiteisiin kilpailullisuuden parantamiseksi digitaalisilla markkinoilla esimerkiksi digipalvelupaketin⁷⁹ avulla.

⁷⁶ Euroopan parlamentin vuosikertomus 2021, s. 5.

⁷⁷ Kilpailupolitiikka koskeva kertomus 2017, s. 5.

⁷⁸ Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2020, s. 3.

⁷⁹ Digipalvelupaketilla tarkoitetaan EU:n toimenpiteitä digitaalisessa ympäristössä toimivien verkkokäyttäjien sekä innovoinnin ja markkinoiden suojelemiseksi. Siihen sisältyy digimarkkinasäädöksen lisäksi digipalvelusäädös. Ks. esimerkiksi Eurooppa-neuvosto ja Euroopan unionin neuvosto – Digipalvelupaketti 2022.

2.4.2 Digitaalisten markkinoiden kilpailulliset ominaispiirteet

Verkkoalustojen varaan rakentuvat digitaaliset markkinat ovat muuttaneet yritysten välisen kilpailun luonnetta. Kilpailu ei tapahdu digitaalisilla markkinoilla pelkästään enää niiden yritysten välillä, jotka tarjoavat loppukäyttäjille palveluita tai hyödykkeitä, vaan suurimmat tuotot ja markkinoiden johtava-asema kuuluu verkkoalustoille, jotka yhdistävät yritys- ja loppukäyttäjät, jopa eri hyödykemarkkinoiden välillä, eikä markkinoiden määrittäminen hyödykkeiden perusteella enää ole yhtä helppoa⁸⁰. Digitaaliset markkinat eroavat usealla tavalla niin kutsutuista perinteisistä markkinoista juuri verkkoalustojen toiminnan luonteen vuoksi. Ensinnäkin markkinoiden laajuus on perinteisillä markkinoilla rajoittunut esimerkiksi johonkin tiettyyn tuotteeseen tai alaan, kun taas digitaalisilla markkinoilla kilpailu käydään verkkoalustojen kesken käytännössä useilla eri hyödyke- ja palvelumarkkinoilla monialaisesti. Toiseksi yritysten välisen kilpailun keinot ovat erilaiset. Perinteisillä markkinoilla kilpaillaan muun muassa aggressiivisella hinnoittelulla sekä aktiivisella tuotekehityksellä. Digitaalisilla markkinoilla puolestaan käytetään kilpailukeinoina esimerkiksi ”two-sided pricing”⁸¹ -tapaa, käyttäjätietojen yksinoikeuksia sekä monikotisuuden estämistä.⁸²

Erona digitaalisten ja perinteisten markkinoiden välillä on myös se, että merkityksellisten markkinoiden määrittelemisen ei tuota samanlaista hyötyä digitaalisilla markkinoilla

⁸⁰ Konkreettisenä esimerkkinä markkinoiden siirtymisestä verkkoalustojen haltuun voidaan pitää Nokian matkapuhelintoimintaa. 2000-luvun alkupuolella Nokia oli markkinajohtaja matkapuhelinten markkinoilla, mutta se ei onnistunut säilyttämään asemaansa uusien alustatalouden yritysten, kuten Googlen ja Applen noustessa ja kehittyessä. Google ja Apple kehittivät verkkoalustaan perustuvaa systeemiään, muun muassa käyttöjärjestelmää, joka ei rajoittunut vain yhteen puhelinmerkkiin tai -malliin, kun Nokia keskittyi tuotekehitykseen. Pikkuhiljaa Google ja Apple laajensivat käyttöjärjestelmänsä yhä laajemmalle teknologian kehittymisen myötä ja kasvoivat monialaisiksi verkkoalustoiksi, jotka hallitsevat tällä hetkellä maailmanlaajuisesti digitaalisia markkinoita, myös muilla sektoreilla kuin pelkästään matkapuhelinten, kun taas Nokia ei ole onnistunut kasvattamaan tai edes säilyttämään asemaansa matkapuhelin- tai muillakaan teknologiamarkkinoilla tai menestyksekkäästi toimimaan monialaisesti. West – Wood 2013, s. 53–62 ja Cennamo – Santaló 2013, s. 1344–1346.

⁸¹ Ns. kaksipuolinen hinnoittelu tarkoittaa sitä, että hinnoittelu on erilaista loppukäyttäjille ja yrityskäyttäjille. Palvelut ovat lähtökohtaisesti maksuttomia loppukäyttäjille, kun taas yrityskäyttäjät joutuvat maksamaan palveluista. Täysin ”ilmaisia” palvelut eivät kuitenkaan ole myöskään loppukäyttäjille, sillä he ”maksavat” palvelujen käytöstä suostumalla tietojensa luovuttamiseen ja käyttöön verkkoalustan hyväksi. Lisäksi yritysten maksama hinta välityspalvelun käytöstä siirretään tuotteiden ja palvelujen kautta ainakin osittain loppukäyttäjien maksettavaksi, jolloin loppukäyttäjät maksavat palvelun käytöstä myös tuotteen hinnan kautta. Digital Competition Expert panel 2019, s. 22.

⁸² Cennamo 2021, s. 265–268.

kuin perinteisillä markkinoilla, sillä verkkoalustat kilpailevat laajasti eri markkinoilla⁸³. Verkkoalustat ovat siis monialayrityksistä. Suurilla verkkoalustoilla saattaa olla merkityksellisillä markkinoillaan neljä tai jopa tätä useampi eri osapuoli. Neliosaisilla markkinoilla yhden puolen muodostaa esimerkiksi kuluttajat, toisen hyödykkeiden tuottajat, kolmannen mainostajat ja neljännen maksupalvelut.⁸⁴ Markkinoiden määrä, joilla suuret verkkoalustat toimivat, lisääntyy jatkuvasti yritysten kasvun ja kehityksen myötä. Toimissaan tällä tavalla verkkoalustat muokkaavat markkinarakenteita pyrkiessään jatkuvasti laajentamaan toimintaansa ja yhdistämään eri markkinoita toisiinsa tarjoamiensa palvelujen avulla.⁸⁵

Digitaaliset markkinat poikkeavat perinteisistä markkinoista myös siinä, että ne ovat pitkälle personoituja algoritmien avulla, toisin kuin perinteiset markkinat, joilla loppukäyttäjät pääasiassa valitsevat valmiiden tuotteiden ja palvelujen valikoimasta. Datan hallinta, lukkiutumisvaikutukset, verkostovaikutukset sekä immateriaalinen pääoma ovatkin esimerkkejä verkkoalustojen markkinavoiman aiheuttavista tekijöistä. Algoritmeihin perustuva hinnoittelu luo haasteita kilpailuoikeudelle ja verkkoalustojen sääntelylle, sillä kilpailun vastaisen toiminnan määrittely vaikeutuu, kun hinnoittelu muuttuu reaaliaikaisesti kulloinkin vallitsevan kilpailutilanteen perusteella.⁸⁶

Algoritmeihin perustuva hinnoittelu saattaa johtaa myös kuluttajien epätasa-arvoiseen kohteluun ja markkinoiden vääristymiseen. Jotkut kuluttajista saattavat olla valmiita maksamaan tietystä tuotteesta tai palvelusta enemmän kuin toiset, jolloin algoritmi saattaa tarjota heille samaa tuotetta eri hinnalla⁸⁷. Kuluttajakohtainen hinnoittelu on yrityksille kannattavaa ja tehostaa niiden toimintaa, sillä sen avulla voidaan tavoittaa useampia kuluttajia ja saada parempia tuottoja. Kuluttajien kannalta maksuhalukkuuteen perustuvaa hinnoittelua ei kuitenkaan voi kaikilta puolin pitää oikeudenmukaisena, sillä jos esimerkiksi yksittäinen kuluttaja kieltää personoitujen tietojen keräämisen, ei algoritmi pysty määrittämään kuluttajakohtaista hintaa ainakaan yhtä tarkasti kuin kuluttajalle, joka on

⁸³ Useilla eri markkinoilla toimimisesta tulee käsite ”multi-sided platform”, jolle on olemassa vaihtelevia käännöksiä, mutta se voidaan suomentaa esimerkiksi ”monialaiseksi verkkoalustaksi” tai yleisemmin ”monialayritykseksi”.

⁸⁴ OECD 2018, s. 9–10.

⁸⁵ Cennamo 2021, s. 266–267.

⁸⁶ Björkroth ym. 2018, s. 312–314.

⁸⁷ Digital Competition Expert Panel 2019, s. 15.

sallinut tietojen käyttämisen. Maksuhalukkuuteen perustuvaan algoritmipohjaiseen hinnoitteluun liittyy useita muitakin ongelmia.

Kilpailuoikeus ei ole pysynyt digitaalisten markkinoiden kehityksen perässä. Markkinat ovat keskittyneet muutamalle suurelle verkkoalustalle, joiden toimintaan nykyisellä kilpailuoikeudella on vain vähäisiä vaikutuksia. Nämä suuret verkkoalustat ovat saavuttaneet asemansa muun muassa siksi, että ne ovat markkinoiden kannalta välttämättömiä yhdysväyliä loppukäyttäjien ja yritysten välillä. Näin ollen suurten verkkoalustojen hallinnassa ovat keskeiset alustat ja välityspalvelut, joilla yritykset tavoittavat asiakkaansa, ja ne pystyvät tätä kautta vaikuttamaan laajasti markkinoilla toimivien yritysten liiketoimintaan. Suurten verkkoalustojen mittakaavaetu, toiminnan laajuus, verkostovaikutus ja laaja datan hallinta aiheuttavat markkinoiden keskittymistä, ja joissain tapauksissa nämä markkinoiden ominaispiirteet ovat luoneet verkkoalustoille luonnollisen monopoliaseman, kuten esimerkiksi Google Search:lle hakukonemarkkinoilla⁸⁸. Luonnollinen monopoliasema ei ole kilpailusääntöjen vastaista ja se voi olla myös tietyille markkinoille tehokkain tapa toimia, mutta silloin, kun luonnollisessa monopoli asemassa oleva yritys käyttää asemaansa kilpailua vääristävällä tavalla hyväkseen, kilpailu heikkenee ja markkinat vääristyvät.

Markkinoiden keskittyminen ei tarkoita pelkästään sitä, että suuret verkkoalustat ovat välttämättömiä välittäjiä yrityksille, vaan yhteistyö niiden kanssa on monessa tapauksessa yritysten ainoa keino markkinoille pääsyyn. Markkinoilla toimivat yritykset ovat näin ollen liiketoiminnallisesti riippuvaisia suurista verkkoalustoista ja ne joutuvat noudattamaan ainakin tiettyyn pisteeseen saakka verkkoalustojen tahtoa. Jos yritys joutuu konfliktiin suuren verkkoalustan kanssa, voi tällä olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia yrityksen toimintaan ja pahimmassa tapauksessa se voi johtaa yrityksen sulkemiseen kokonaan pois verkkoalustan verkostosta ja markkinoilta.⁸⁹ Yritysten toiminnan riippuvuus verkkoalustoista vääristääkin digitaalisten markkinoiden toimintaa vakavasti.

⁸⁸ Vaikka Google Search:n monopoli asemaa voidaan pitää luonnollisena digitaalisten markkinoiden ominaispiirteiden vuoksi, on aseman syntymiseen, tai ainakin vahvistumiseen, ollut vaikutuksia myös Googlen markkina-asemaa hyödyntävillä toimilla, jotka ovat olleet kilpailulainsäädännön vastaisia.

⁸⁹ Khan 2019, s. 66–67.

Digitaalisten markkinoiden tehokkuusongelmat eivät johdu pelkästään suurten verkkoalustojen markkinoita vääristävistä toimista tai yrityskauppahankinnoista killer-aquisition-ilmion kautta, vaan siihen vaikuttaa myös digitaalisten markkinoiden ominaispiirteet. Verkkoalustojen verkostopohjaiset ja dataan perustuvat liiketoimintamallit aiheuttavat markkinoiden keskittymistä yksittäisille suurille toimijoille⁹⁰. Loppukäyttäjistä kerätävä data on nykyään jopa elinehto digitaalisilla markkinoilla toimiville yrityksille. Suuret käyttäjämäärät antavat verkkoalustoille mahdollisuuden kerätä suuria määriä käyttäjädatta eli big dataa⁹¹, jonka avulla voidaan tuottaa laadukkaampia analyyseja sekä algoritmeja ja kohdennettuja palveluja. Tämä puolestaan houkuttelee lisää yrityskäyttäjiä, mikä vaikuttaa tarjottavien tuotteiden ja palvelujen määrään sekä laatuun ja hintatasoon, mikä puolestaan lisää kuluttajien ja kerättävän datan määrää.⁹²

Big data on yksi suurimmista markkinoille pääsyn esteistä digitaalisilla markkinoilla, sillä big datan hankkimisen mahdollistamiseksi yrityksellä tulee olla suuri käyttäjämäärä sekä riittävästi resursseja, joita ei lähtökohtaisesti ole muilla kuin asemansa vakiintuneilla ja menestyvillä yrityksillä. Big datasta aiheutuvat markkinoille pääsyn esteet ovat monessa tapauksessa seurausta digitaalisten markkinoiden ominaispiirteistä, mutta vaikutusta on myös suurten verkkoalustojen toiminnalla. Suuret verkkoalustat pyrkivät pitämään keräämänsä käyttäjätiedot vain omassa hallinnassaan jakamatta niitä esimerkiksi yrityskäyttäjille, joiden loppukäyttäjistä tiedot on kerätty, mikä heikentää kyseisten yritysten datan saatavuutta ja sen luomia mahdollisuuksia⁹³. Verkkoalustat voivat toimia edellä kuvatulla tavalla ylivoimaisen neuvotteluasemansa vuoksi, mikä puolestaan aiheuttaa markkinoiden vääristymistä.

⁹⁰ Kyseistä ilmiötä kutsutaan ”tipping-ilmiöksi”, COM(2020) 842, s. 21.

⁹¹ Big data tarkoittaa toisin sanoen valtaviin tietomassojen keräämistä, säilyttämistä ja hyödyntämistä. Määrittelyssä käytetään kolmea ”V:tä”, jotka tulevat sanoista volume (volyymi), velocity (nopeus) ja variety (monipuolisuus) ja käytännössä niillä viitataan datan suureen määrään ja vaihtelevuuteen. Big datan hyödyntämisen aloittaminen luonnollisesti vaatii suuria resursseja ja suurta käyttäjämäärää, eikä siihen näin ollen pääse käsiksi muut kuin erittäin suuret yritykset. Nykyään tietoja kerätään käytännössä kaikesta kuluttajien toiminnasta, sillä maailman teknologisen kehityksen edetessä toiminta siirtyy verkkoon. Näin ollen big datan keräämisellä ja analysoimisella voidaan yhä enenevässä määrin saada tuloksia hyödykkeiden käytöstä, maailmanlaajuisista ilmiöistä, ihmisten arvomaailmasta sekä tulevaisuuden mahdollisista kehitysuunnista. On selvää, että tällaiset tiedot ovat äärimmäisen arvokkaita ja niiden omistajalla on suuri etulyöntiasema suhteessa yrityksiin, joilla kyseisiä tietoja ja tuloksia ei ole käytettävissään. Ks. lisää big datasta: Ramirez 2016; Colangelo – Maggolino 2017, s. 249–281 ja Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary 2020, s. 140–144.

⁹² OECD 2016, s. 9–12.

⁹³ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 30–31.

Digitaalisille markkinoille on siis tyypillistä, että kilpailua käydään monialaisesti eri markkinoilla, ja mitä useammille markkinoille yritys onnistuu levittäytymään, sitä parempi markkina-asema ja mahdollisuus menestyä sillä on. Digitaalisten markkinoiden ominaispiirteisiin kuuluu myös mittakaavaedut, personointi algoritmien avulla, datan hallinta, lukkiutumisen- ja verkostovaikutukset sekä korkeat markkinoille pääsyn esteet. Edellä luetellut ominaispiirteet aiheuttavat markkinoiden keskittymistä yksittäisten suurten yritysten hallintaan, mikä on johtanut siihen, että suuret verkkoalusta käyttävät asemaansa hyväkseen tavoilla, jotka vääristävät kilpailua ja kasvattavat jo ennestään korkeita markkinoille pääsyn esteitä.

Digitaalisten markkinoiden kilpailun tehostaminen edellyttää näin ollen big datan käyttöön puuttumista ja markkinaolosuhteiden muuttamista siten, että myös pk-yrityksille mahdollistetaan markkinoille pääsy ja siellä toimiminen. Tasapuolisempien olosuhteiden luomiseksi tulisi EU:n puuttua nykyistä suuremmin suurten verkkoalustojen haitallisiin toimintatapoihin, mikä loisi lisää mahdollisuuksia innovoinnille ja tehostaisi kilpailua, jotka puolestaan kasvattaisivat kuluttajien valinnanmahdollisuuksia.⁹⁴ EU onkin suuntaamassa edellä esitettyä kohti *Digitaalinen vuosikymmen 2030* -politiikkaohjelma avulla. Poliitiikkaohjelmassa on otettu huomioon perinteisten markkinoiden ja digitaalisten markkinoiden eroavaisuudet ja sen avulla pyritään noudattamaan periaatetta siitä, että verkossa on laitonta se, mikä on laitonta verkon ulkopuolellakin⁹⁵.

2.4.3 Digimarkkinasäädös osana kilpailuoikeuden sääntelylogiikkaa

Digitaalisten markkinoiden sääntely ei aiemmin esitetyn mukaisesti ole EU:ssa tällä hetkellä tehokasta, vaan suuret verkkoalustat vääristävät menettelyillään markkinoiden toimintaa. Yksi syy tähän on se, että kilpailuoikeuden ydinsäännökset eli SEUT 101 ja 102 artikla rajoittuvat markkinavoimaan liittyviin tapauksiin. Jos yrityksellä ei esimerkiksi ole markkinoilla määräävää markkina-asemaa, ei siihen sovelleta SEUT 102 artiklaa, vaikka yrityksen toiminnalla olisikin markkinoita vääristäviä vaikutuksia. Lisäksi SEUT 101 ja 102 artiklan soveltaminen edellyttää merkityksellisten markkinoiden

⁹⁴ Digital Competition Expert Panel 2019, s. 8.

⁹⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma 2021, s. 206.

määrittelemistä, joka ei portinvartijoiden kohdalla ole yksiselitteistä tai välttämättä edes mahdollista tarkoituksenmukaisella tavalla. Digimarkkinasäädöksen myötä kilpailua vahingoittaviin toimiin puuttumiseksi viranomaisten ei enää kuitenkaan tarvitse muodollisesti testata ja todeta, että yrityksellä on monopoli- tai määräävä markkina-asema merkityksellisillä markkinoilla⁹⁶.

SEUT 102 artiklasta poiketen, digimarkkinasäädös koskee kaikkia yrityksiä, jotka täyttävät asetuksen 3 artiklassa säädetyn portinvartijan määritelmän riippumatta siitä, millä markkinoilla yritys toimii tai onko sillä merkityksellisillä markkinoilla määräävää markkina-asemaa. Digimarkkinasäädöksen soveltamisala on siis laajempi kuin SEUT 102 artiklalla ja näin ollen asetuksen avulla pystytään puuttumaan sellaistenkin yritysten toimintaan, joita 102 artiklan määräykset eivät koske. Toisin sanoen digimarkkinasäädös on perinteisistä merkityksellisten markkinoiden määritelmästä vapaa, mikä on uutta EU:n kilpailuoikeudelle. Se mahdollistaa viranomaisten aiempaa tehokkaamman ja joustavamman puuttumisen markkinoita vääristäviin toimiin.

Digimarkkinasäädöksellä on muitakin eroavaisuuksia aiempaan EU:n kilpailupolitiikkaan nähden. Aiemmin esitetyn mukaisesti digimarkkinasäädös edustaa ex ante -sääntelyä eli sillä pyritään vaikuttamaan portinvartijoiden toimintaan jo ennen rikkomusten tai markkinoita vääristävien toimien toteuttamista. Verkkoalustojen liiketoiminta poikkeaa suuresti perinteisten yritysten liiketoiminnasta, ja se kehittyy jatkuvasti. Nykyinen kilpailuoikeus on suunniteltu ja toteutettu sääntelemään pääsääntöisesti perinteisten, yksillä markkinoilla toimivien yritysten toimintaa, mutta verkkoalustojen nopean kehityksen vuoksi kilpailuoikeus ei ole enää tehokasta tai ajantasaista digitaalisille markkinoille.⁹⁷

Digimarkkinasäädös on maailmanlaajuisesti urauurtava, uuden tyyppinen kilpailuoikeudellinen säädös, jolla pystytään puuttumaan aiempaa tehokkaammin digitaalisten markkinoiden ongelmiin. Tämä aiheutuu sen poikkeavuudesta verrattuna aikaisempaan kilpailupolitiikkaan ja kasvaneesta ymmärryksestä digitaalisten markkinoiden toiminnasta. Ex ante -sääntelyn kehittäminen ja nykyisen kilpailuoikeudellisen sääntelykehyksen

⁹⁶ Deutscher 2022, s. 306–307.

⁹⁷ Hučková – Semanová 2022, s. 512–515.

tarkistaminen on käynnissä ympäri maailmaa, sillä digitaaliset markkinat ja niiden ongelmat eivät rajoitu yhteen valtioon tai edes maanosaan⁹⁸.

Kilpailuoikeuden päätavoitteena on pitkään ollut kuluttajien hyvinvoinnin maksimointi asettamalla yritysten kilpailulle rajat sääntelykehyksen avulla eli toisin sanoen turvaamalla tehokasta kilpailua. Lopullisena päämääränä näillä yrityksistä koskevilla säännöillä on ollut laskea hintatasoa ja kasvattaa valinnanvaraa, laatua sekä tuotekehitystä eli edistää kuluttajien hyvinvointia.⁹⁹ Kuluttajien hyvinvoinnin maksimointi kilpailuoikeuden tärkeimpänä päämääränä on kyseenalaistettu jo vuosituhatien alkupuolella¹⁰⁰. Digimarkkinasäädös osoittaa konkreettista muutosta myös tässä asiassa, sillä asetuksella on useita poliittisia tavoitteita. Asetuksella esimerkiksi pyritään rajoittamaan verkkoalustojen taloudellista valtaa, turvaamaan markkinoiden avoimuus ja oikeudenmukaisuus vähentämällä yrityskäyttäjien riippuvuutta ydinalustapalvelujen tarjoajista sekä saattamaan datan potentiaali koko yhteiskunnan käyttöön.¹⁰¹

Eroistaan ja uudeltaisesta sääntelylogiikasta huolimatta digimarkkinasäädöksellä on myös yhtymäkohtia aiempaan kilpailuoikeuteen. Asetuksen 2 artikla sisältää käsitelmääritelmiä, joista lähes puolet tulevat suoraan jo olemassa olevasta lainsäädännöstä. Määritelmistä tulee esimerkiksi yleisestä tietosuojasetuksesta, sulautuma-asetuksesta sekä P2B-asetuksesta. Lisäksi digimarkkinasäädöksen perustelukappaleessa 12 nimenomaisesti todetaan, että asetuksen on tarkoitus täydentää EU:n eri kilpailuoikeudellisia säännöksiä, joista esimerkkeinä on muun muassa mainittu yllä luetellut asetukset.

Yhteyksiä löytyy myös digipalvelusäädöksen kanssa. Molemmilla asetuksilla eli digipalvelusäädöksellä ja digimarkkinasäädöksellä, pyritään turvaamaan digitaalisten markkinoiden turvallisuus, oikeudenmukaisuus ja läpinäkyvyys sekä niiden säätämistä eteenpäin ajavana voimana on toiminut pyrkimys rajoittaa suurten verkkoalustojen valtaa.¹⁰² Vaikka digimarkkinasäädös keskittyykin enemmän sääntelemään suurten verkkoalustojen toimintaa, on siinäkin digipalvelusäädöstä vastaavia loppukäyttäjien oikeuksia sekä

⁹⁸ Akman 2022, s. 4–5.

⁹⁹ Deutscher 2022, s. 315.

¹⁰⁰ Ks. Esimerkiksi Hovenkamp 2006, s. 14–15.

¹⁰¹ Deutscher 2022, s. 315–316.

¹⁰² Euroopan parlamentti – EU:n digimarkkinasäädös ja digipalvelusäädös lyhyesti 2022.

valinnanmahdollisuutta turvaavia säännöksiä. Lisäksi molemmilla asetuksilla pyritään etukäteen estämään määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä sekä rajoittamaan suurten verkkoalustojen valtaa talouteen ja liiketoimintaan.

Digimarkkinasäädöksellä pyritään varmistamaan oikeudenmukaiset ja avoimet digitaaliset markkinat, mihin aiempi kilpailuoikeus ei ole pystynyt. Osana kilpailuoikeutta digimarkkinasäädös poikkeaa edeltäjistään ja osoittaa EU:n kasvanutta ymmärrystä laajalaisesta datan hallinnasta ja sääntelystä¹⁰³. Digimarkkinasäädös säädettiin täydentämään nykyisiä kilpailusääntöjä puuttamalla sellaisiin epäoikeudenmukaisiin käytäntöihin, jotka eivät kuulu muiden kilpailuoikeudellisten säädösten soveltamisalaan tai joihin ei olla onnistuttu puuttamaan tavoitellulla tavalla.

¹⁰³ Vezzoso 2021, s. 294.

3 DIGIMARKKINASÄÄDÖKSEN TARKOITUS JA VELVOITTEET PORTINVARTIJOILLE

3.1 Digimarkkinasäädöksen tavoitteet ja yleinen sisältö

Digitaaliset palvelut ovat lisänneet liiketoimintamahdollisuuksia ja helpottaneet kansainvälistä kauppaa samalla luoden hyötyjä käyttäjille muun muassa lisäämällä valinnanmahdollisuuksia. Digitaalisia palveluja tarjoavat pääasiassa verkkoalustat ja niiden markkinoille on tyypillistä keskittyminen yhden tai muutaman suuren verkkoalustan haltuun. Suurin osa nykypäivän digitaalitalouden toiminnasta tapahtuu kyseisten suurten verkkoalustojen kautta, sillä ne yhdistävät yritys- ja loppukäyttäjät toisiinsa palvelujensa välityksellä. Suurten verkkoalustojen ympärille on rakentunut ekosysteemi, jossa suuret yritykset toimivat monialaisesti hyödyntäen vakiintunutta ja kestäväää asemaansa, jolloin uusille tai pienemmille yrityksille ei ole tilaa markkinoilla, ja markkinoille pääsyn esteet ovat korkeat.¹⁰⁴

Suurilla verkkoalustoilla on ollut taipumuksena käyttää vahvaa markkina-asemaansa hyväkseen kilpailua vääristävällä tavalla, johon EU:n komissio on yrittänyt puuttua jo usean vuoden ajan tutkinnoillaan, joista monet ovat johtaneetkin oikeudenkäynteihin ja sanktioihin suurille verkkoalustoille. Menettely on kuitenkin erittäin hidasta ja työlästä eikä sillä näin ollen voida tehokkaasti puuttua nopeaa reagointia vaativiin digitaalisten markkinoiden ongelmiin. Tämä on yksi merkittävä syy sille, miksi digimarkkinasäädös säädettiin. Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleista voidaan löytää suoria viittauksia komission ja suurten verkkoalustojen välisiin oikeudenkäynteihin ja niissä ilmenneisiin uusiin sääntelytarpeisiin.

Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleessa numero 49 esitetään perusteluita portinvartijoille asetettuun velvollisuuteen mahdollistaa käyttäjille esiasennettujen sovellusten poistaminen sekä oletusasetuksien helppo muuttaminen. Ilman näitä velvoitteita, portinvartija voi suosia omia tai kolmannen osapuolen palveluja tai tuotteita. Velvoite ja sen

¹⁰⁴ COM(2020) 842, s. 1.

perustelut juontavat juurensa komission ja Google Androidin välisestä tapauksesta¹⁰⁵. Komission tutkinnan mukaan Google on vuodesta 2011 saakka muun muassa vaatinut laitteiden valmistajia esiasentamaan laitteisiinsa Google Search -sovelluksen (hakukone), Google Chrome -selaimen (selainsovellus) sekä Play Store -sovelluksen (Googlen sovel-luskauppa). Lisäksi Google on maksanut tietyille suurille laitevalmistajille sekä matka-viestinoperaattoreille Google Search -sovelluksen yksinomaisesta esiasentamisesta. Ko-missio määräsi Googlle tapauksessa määrävän markkina-aseman väärinkäytöstä 4.34 miljardin euron sakon.

Toinen suora yhteys komission tutkintojen ja verkkoalustoille asetettujen velvoitteiden välillä löytyy digimarkkinasäädöksen perustelukappaleesta numero 51, jossa taustoite-taan hakukonesuosintaa ja sen markkinoita vääristävää vaikutusta. Komissio antoi 27.6.2017 päätöksen¹⁰⁶, jossa se määräsi Googlen maksamaan 2.42 miljardin euron sakon hakukonesuosinnasta. Komission mukaan Google oli muun muassa suosinut omaa hinta-vertailupalveluaan esittämällä sen tulokset paremmilla sijoilla hakutuloksissa sekä esittä-mällä tulokset houkuttelevammin, kuin muiden yritysten hintavertailupalvelujen tulokset. Google ja sen emoyhtiö Alphabet nostivat päätöksestä kanteen unionin yleiseen tuomio-istuimeen, jonka unionin yleinen tuomioistuin pääasiassa hylkäsi 10.11.2021 antamalla tuomiollaan¹⁰⁷. Asia on kuitenkin vielä kesken, sillä Google ja Alphabet valittivat asiasta edelleen unionin tuomioistuimeen¹⁰⁸.

Kyseisillä oikeustapauksilla on suora yhteys digimarkkinasäädöksessä säädettyihin artik-loihin, ja vastaavia tapauksia on useampiakin. Komissio, EU:n kilpailuoikeuden valvon-nan ja tutkimisen vastaavana tahona, on huomannut verkkoalustojen digitaalisilla mark-kinoilla toteuttamien toimien heikentävän kilpailua sekä vaikuttavan negatiivisesti kulut-tajiin ja markkinoihin. Komissio on puuttunut näihin ex post -tyylisen kilpailuoikeuden avulla määräämällä rikkomuksiin syyllistyneille yrityksille sakkoja, mutta tätä menette-lyä ei pidetty tarpeeksi tehokkaana tai nopeana, joten komissio alkoi valmistelemaan ex ante -tyylistä sääntelyä. Lainvalmistelun lopputuloksena syntyi muun muassa digimark-kinasäädös, jolla voidaan puuttua aiemmin esitettyihin ongelmiin, jo ennen kuin niitä edes

¹⁰⁵ Asia AT.40099 Google Android v. komissio [18.7.2018].

¹⁰⁶ Asia AT.39740 Google Search (Shopping) v. komissio.

¹⁰⁷ Tuomio asiassa T-612/17 Google ja Alphabet v. komissio (Google Shopping).

¹⁰⁸ Vireillä unionin tuomioistuimessa asiana C-48/22 P.

syntyy. Digimarkkinasäädöksen velvollisuudet ja kiellot perustuvat siis laajalti suurten verkkoalustojen käyttäytymiseen, jota komissio ja kilpailuviranomaiset ovat tutkineet jousean vuoden ajan.

Ehdotuksen digimarkkinasäädökseksi mukaan asetuksen velvoitteet voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen perusteella, miten käytännöt on tunnistettu. Asetuksessa on velvoitteita, jotka ensinnäkin koskevat sellaisia käytäntöjä, jotka ovat erityisesti haitallisia tai epäoikeudenmukaisia. Toiseksi velvoitteet koskevat käytäntöjä, jotka ovat yksiselitteisesti ja selkeästi tunnistettavissa. Kolmas velvoitteiden ryhmä koskee käytäntöjä, joista on riittävä määrä kokemusta.¹⁰⁹ Lisäksi asetus mahdollistaa joustavasti sellaisten uusien käytäntöjen huomioon ottamisen, joilla on markkinoita häiritseviä vaikutuksia, sekä kohdennettujen velvollisuuksien soveltamisen.

Digimarkkinasäädöksen tavoite ja tarkoitus asettuu hyvin yksiin EU:n kilpailupolitiikan yleisten tavoitteiden ja tarkoituksen kanssa, vaikka eroavaisuuksiakin löytyy, kuten aiemmin on esitetty. Digimarkkinasäädöksen 1 artiklan mukaan asetuksen tarkoituksena on ”edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa vahvistamalla yhdenmukaistetut säännöt, joilla kaikille yrityksille varmistetaan kilpailulliset ja oikeudenmukaiset markkinat”. EU:n kilpailuoikeudenkin keskeisimpänä tavoitteena on varmistaa tehokkaat ja toimivat sisämarkkinat luomalla yrityksille tasapuoliset olosuhteet toimia. Kilpailuoikeudessa on jo aiemminkin painotettu yhtenä tavoitteena tehokkuuden rinnalla oikeudenmukaisuutta¹¹⁰, joten digimarkkinasäädös on myös yhteydessä kilpailuoikeuden kehittymisen aiempiin vaiheisiin.

Lisäksi kilpailuoikeuden yleisenä tavoitteena on yhtenäistää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, mikä on jopa tärkeämpää digitaalisilla markkinoilla kuin perinteisillä markkinoilla. Suuret verkkoalustat toimivat kansainvälisesti, jolloin kansallisen tason sääntely vain monimutkaistaa ja sekavoittaa verkkoalustojen lainsäädäntöä. Kansallisesti vaihtelevat säännöt verkkoalustoille saattavat myös asettaa niin yritykset kuin kuluttajatkin eriarvoiseen asemaan. Pienemmillä yrityksillä ei välttämättä ole resursseja perehtyä useiden eri valtioiden lainsäädäntöön eikä niillä näin ollen ole yhtä hyvää mahdollisuutta laajentaa

¹⁰⁹ COM(2020) 842, s. 6.

¹¹⁰ Ks. esimerkiksi Kuoppamäki 2003.

toimintaansa usean valtion alueelle kuin suurilla yrityksillä. Kuluttajien kannalta vaihteleva ja eri tasoinen lainsäädäntö saattaa johtaa siihen, etteivät suuretkaan yritykset katso kannattavaksi toimia useassa eri valtiossa, jolloin etenkin pienempien valtioiden houkuttelevuus laskee ja kyseisissä valtioissa asuvilla kuluttajilla valinnan mahdollisuus huononee.¹¹¹ Digimarkkinasäädös tukee lainsäädännön yhtenäistämisen tavoitetta, sillä säädös asetustasoisena sitoo kaikkia jäsenvaltioita samansisältöisenä.

Digimarkkinasäädöksessä asetetaan portinvartijoille tarkkoja ja objektiivisesti määriteltyjä velvollisuuksia ja kieltoja, joita niiden tulee noudattaa markkinoiden toimivuuden, avoimuuden ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi. Velvollisuudet ja kiellot koskevat suurelta osin tietojen luovuttamista, yhteistyötä, loppukäyttäjien ja yrityskäyttäjien oikeuksien vahvistamista, yhteistyöhön liittyvien rajoitusten poistamista sekä portinvartioiden vallan rajoittamista. Asetuksessa määrättyjen sääntöjen rikkomisesta portinvartijalle voidaan määrätä sakkorangaistus, uhkasakko tai korjaavia toimenpiteitä. 2023 toukokuun toisesta päivästä alkaen, milloin asetuksen soveltaminen aloitetaan, ydinalustapalvelujen tarjoajilla on kaksi kuukautta aikaa antaa ilmoitus ja toimittaa kaikki tarvittavat tiedot komissiolle, joiden perusteella komissio voi nimetä kriteerit täyttävät yritykset portinvarjoiksi. Tämän jälkeen portinvartijoilla on vielä kuusi kuukautta aikaa täyttää kaikki digimarkkinasäädöksessä asetetut velvoitteet, joten rikkomuksia aletaan tosiasiallisesti tarkkailemaan vasta tammikuun alkupuolella 2024.

3.2 Digimarkkinasäädöksen 5 ja 6 artiklassa asetettavien velvoitteiden erittely

3.2.1 5 artiklan mukaiset sellaisenaan noudatettavat velvoitteet

Digimarkkinasäädöksen velvoitteet portinvartijoille on sijoitettu asetuksen III lukuun ”Portinvartioiden käytännöt, jotka rajoittavat kilpailullisuutta tai ovat epäoikeudenmukaisia”. Lukua on kutsuttu nimillä ”black list”¹¹² sekä ”do’s and dont’s”¹¹³, jotka kuvaavat

¹¹¹ COM(2020) 842, s. 16–17.

¹¹² Suomennettuna ”musta lista”, ks. esimerkiksi COM(2020) 842, s. 8.

¹¹³ Euroopan parlamentti - Digital Markets Act: ending unfair practices of big online platforms 2021.

osuvasti sen sisältöä. Ensimmäiset velvollisuudet ja kiellot portinvartijoille asetetaan 5 artiklassa. Artiklassa 5 on kymmenen kohtaa ja siinä listataan yleisiä, sellaisenaan noudatettavia velvoitteita, jotka ovat pääasiassa kieltojen muodossa.

Artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että portinvartijan tulee noudattaa asetettuja velvoitteita jokaisen nimeämispäätöksessä mainitun ydinalustapalvelun osalta eli käytännössä, jos yritys tarjoaa useita eri ydinalustapalveluja, tulevat kaikkiin näihin palveluihin sovellettavaksi digimarkkinasäädöksen velvoitteet, jos palvelut luetellaan päätöksessä, ei pelkästään vain ”pääpalveluun”, vaikka se olisikin portinvartijan selvästi suurin liiketoiminnanala. Kyseisellä velvoitteella otetaan esimerkiksi huomioon portinvartijoiden toimiminen monialayrityksenä, mikä on suurille verkkoalustoille tyypillistä ja se on yksi olennainen syy niiden merkittävään ja vaikutusvaltaiseen asemaan markkinoilla.

Toisessa kohdassa portinvartijoille asetetaan neljä kieltoa henkilötietojen hallintaan. A-alakohdassa käsitellään verkkomainontapalvelujen tarjoamista ja siinä kielletään portinvartijaa käsittelemästä sellaisten loppukäyttäjien henkilötietoja, jotka käyttävät sen ydinalustapalvelua käyttävän yrityksen eli kolmannen osapuolen palveluja, verkkomainontapalvelujen tarjoamiseksi. B-alakohdassa puolestaan kielletään yhdistämästä ydinalustapalvelusta peräisin olevia henkilötietoja muista ydinalustapalveluista tai portinvartijan tarjoamista muista palveluista tai kolmannen osapuolen palveluista peräisin oleviin tietoihin, kun taas c-alakohdassa kielletään portinvartijan eri palveluista saatujen tietojen ristiin käyttäminen. D-alakohdassa kielletään loppukäyttäjän kirjaaminen sisään portinvartijan muihin palveluihin henkilötietojen yhdistämistarkoituksessa. Kaikkien a–d-alkohtien käytännöt ovat kuitenkin sallittuja, jos loppukäyttäjälle on annettu käytäntöjä koskevat valinnanmahdollisuudet ja hän on näihin, tai johonkin niistä, antanut suostumuksen.

Jos loppukäyttäjä on kieltänyt tai peruuttanut suostumuksen, suostumusta koskevan pyynnön saa samaa käyttötarkoitusta varten toistaa vain kerran vuodessa (DMA 5(2)). 5 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan rajoiteta GDPR 6 artiklan 1 kohdan c–e-alakodan mukaisia

käsittelyperusteita¹¹⁴. Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleen 37 mukaan vähemmän personoidun tai yksilöllistetyn vaihtoehdon tulee olla vastaava kuin personoidun vaihtoehdon eikä se saa olla laadultaan huonompi tai erilainen. Erilaisuus tai laadun heikentyminen kuitenkin sallitaan, jos se aiheutuu suoraan henkilötietojen käsittelyn ongelmallisuudesta tai ongelmista loppukäyttäjän kirjaamisessa palveluun ilman personointia. Suostumuksen peruuttamisen tulee myös olla yhtä helppoa kuin sen antamisenkin eikä toimintojen käytön edellytyksenä saisi olla personoinnin hyväksyminen.

Artiklan 3 kohdassa portinvartijaa kielletään estämästä yrityskäyttäjään tarjoamasta samoja tuotteita tai palveluja loppukäyttäjille poikkeavin hinnoin tai ehdoin kolmannen osapuolen verkossa toimivan välityspalvelun kautta tai yrityskäyttäjän omien suorien verkkomyyntikanaviensa kautta. Kielto liittyy etenkin sellaiseen portinvartijoiden toimintaan, jossa ne pyrkivät esimerkiksi sopimusehtojensa kautta rajoittamaan yrityskäyttäjää tarjoamasta palveluja tai tavaroita loppukäyttäjille sen palvelujen ulkopuolella edullisemmalla hinnalla tai suotuisammilla ehdoilla. Kyseinen portinvartijan markkina-aseman hyödyntäminen ja yrityskäyttäjien riippuvuus portinvartijoista vääristää kilpailua ja estää markkinoiden toimimista tehokkaasti.¹¹⁵

4 kohdassa puolestaan veloitetaan portinvartija antamaan yrityskäyttäjälle ilmaiseksi mahdollisuus tiedottaa ja mainostaa tarjontaansa ja tehdä sopimuksia, myös poikkeavilla ehdoilla, loppukäyttäjien kanssa, jotka on hankittu portinvartijan palvelujen kautta, riippumatta siitä, käyttävätkö he portinvartijan ydinalustapalvelua tätä tarkoitusta varten. Portinvartija on jo saanut osansa loppukäyttäjien hankinnan helpottamisesta yrityskäyttäjältä joko suoraan tai epäsuorasti yrityskäyttäjän maksujen kautta. Velvollisuus edistää myös loppukäyttäjien valinnanmahdollisuutta päättää keneltä ja mitä kautta he tuotteet tai palvelut hankkivat.¹¹⁶

Vaikka loppukäyttäjä olisi hankkinut pääsyn tai käyttömahdollisuuden tilaukseen, ominaisuuteen tai muuhun tuotteeseen käyttämättä portinvartijan ydinalustapalvelua,

¹¹⁴ GDPR 6 artiklan 1 kohdan c, d ja e -alakohdissa sallitaan henkilötietojen käsittely lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi sekä yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjän julkisen vallan käyttämiseksi.

¹¹⁵ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 39.

¹¹⁶ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 40.

portinvartijan on annettava loppukäyttäjälle mahdollisuus käyttää hänen hankkimaansa tuotetta ohjelmistosovelluksensa kautta (5 kohta). Kiellolla pyritään estämään loppukäyttäjien edellä lueteltujen hankintojen rajoittamista ja heikentämistä ydinalustapalvelun ulkopuolelta ja näin lisäämään kilpailua. Portinvartijoiden asettamia rajoituksia tai yhteentoimivuuden esteitä on esiintynyt esimerkiksi ydinalustapalvelun ulkopuolelta ostetun sovelluksen tai sisällön käytössä ohjelmistosovelluksessa¹¹⁷.

Portinvartija ei 6 kohdan mukaan saa suoraan tai välillisesti estää tai rajoittaa loppu- tai yrityskäyttäjän mahdollisuutta viedä viranomaisen käsiteltäväksi asiaa, joka koskee portinvartijan toimia tai käytäntöjä, jotka eivät ole unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisia. Kohdan perustelujen mukaan, kiellolla turvataan yritys- ja loppukäyttäjien mahdollisuus valittaa esimerkiksi syrjivistä palvelun pääsyehdoista ja käyttäjätilien perusteetomasta sulkemisesta. 6 kohdassa kielletäänkin kaikki käytännöt, jotka estävät tekemästä valituksia tai hyödyntämästä eri muutoksenhakukeinoja. Kielto ei kuitenkaan vaikuta yrityskäyttäjien ja portinvartioiden oikeuteen sopia käyttöehdoissa laillisten valitusmekanismien käytöstä, esimerkiksi vaihtoehtoisista riidanratkaisumenetelmistä.

7 kohdan mukaan loppukäyttäjää ei saa vaatia käyttämään tai yrityskäyttäjää käyttämään tai tarjoamaan portinvartijan tunnistuspalvelua, verkkoselainmoottoria, maksupalvelua tai muuta teknistä palvelua, joka tukee maksupalvelujen tarjoamista, niiden palvelujen yhteydessä, joita yrityskäyttäjää tarjoaa portinvartijan ydinalustapalvelun kautta¹¹⁸. Maksupalvelujen tarjoamista tukevat palvelut ovat olennaisia palveluja yrityskäyttäjille liiketoiminnan kannalta muun muassa mahdollistamalla palvelujen optimoinnin, ja ne esimerkiksi saattavat tukea sovelluksen sisäisten ostojen maksujärjestelmiä tai varmistaa niiden yhteentoimivuutta¹¹⁹.

¹¹⁷ Esimerkiksi Google on rajoittanut sovelluskauppansa Google Play:n ulkopuolelta ladattujen sovellusten toimivuutta Android-järjestelmissä. Ks. esimerkiksi: Mobiili.fi – *Seuraava Android-versio vaikeuttaa sovellusasennuksia Google Play -sovelluskaupan ulkopuolelta* 2019.

¹¹⁸ Kaikki verkkoselaimet rakentuvat verkkoselainmoottorin varaan, joka vastaa esimerkiksi verkon nopeudesta, luotettavuudesta ja yhteensopivuudesta. Portinvartijan käyttäessä verkkoselainmoottoria, sillä on mahdollisuus määrittää kaikki toiminnot ja standardit, joita sovelletaan myös kilpailijoiden verkkoselaimiin ja verkossa toimiviin ohjelmistosovelluksiin. Näin ollen portinvartija pystyisi vaatimaan kaikkia verkkoselainmoottoreista riippuvaisia yrityskäyttäjää käyttämään sen omia palveluja palvelujen ja tuotteiden tarjoamiseksi. Ks. digipalvelusäädöksen perustelukappale 43 ja Computerworld – Mozilla, Google, Opera introduce new Web browser engines 2013.

¹¹⁹ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 43.

Portinvartija ei saa vaatia yritys- tai loppukäyttäjiä tilaamaan sen muita ydinalustapalveluja tai rekisteröitymään niihin edellytyksenä sille, että käyttäjä saa jonkin muun portinvartijan ydinalustapalvelun käyttöönsä tai pystyy rekisteröitymään tai kirjautumaan sinne (8 kohta). Kohdan perustelujen mukaan käyttäjien sitominen portinvartijan palveluihin siten, että niiden on pakko vähintäänkin rekisteröityä tai luoda tili myös toiseen palveluun mahdollistaa portinvartijalle suuremman datankeruun ja etuja kilpailijoihin nähden, mikä luo markkinoille pääsyn esteitä ja vääristää kilpailua¹²⁰.

Artiklan 9 ja 10 kohta vastaavat toisiaan, mutta 9 kohta käsittelee mainostajien oikeuksia saada tietoja ja 10 kohta julkaisijoiden. 9 kohdassa portinvartija veloitetaan toimittamaan päivittäin ilmaiseksi tietoja kustakin mainoksesta mainostajalle tai tämän nimeämälle kolmannelle osapuolelle, jolle portinvartija tarjoaa verkkomainontapalveluja. Toimitettavia tietoja ovat verkkomainontapalvelusta mainostajan maksamat hinnat ja maksut sekä julkaisijan saama korvaus mahdollisten vähennysten ja lisämaksujen kanssa, sekä mittarit, joiden mukaan hinnat, maksut ja korvaus määräytyvät. Jos julkaisija ei anna lupaa korvaustaan koskevien tietojen jakamiseen, portinvartijan tulee luovuttaa mainostajalle tiedot keskimääräisestä päiväkohtaisesta korvauksesta, jonka kyseessä oleva julkaisija on mainoksistaan saanut, sisältäen mahdolliset vähennykset ja lisämaksut. 10 kohdassa veloitetaan portinvartijaa luovuttamaan vastaavat tiedot mainostajista julkaisijoille.

3.2.2 6 artiklan mukaiset tarkennettavissa olevat veloitteet

Digimarkkinasäädöksen 6 artiklan veloitteet ovat erityisiä veloitteita, joita tarkennetaan tarpeen mukaan, ja ne kohdistuvat artiklan 1 kohdan mukaisesti kaikkiin nimeämispäätöksessä lueteltuihin ydinalustapalveluihin. Artikla sisältää kolmetoista kohtaa ja ensimmäinen varsinainen velvoite on artiklan 2 kohdassa, jossa kielletään portinvartijaa hyödyntämästä yrityskäyttäjien kanssa kilpaillessaan dataa, joka ei ole julkisesti

¹²⁰ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 44.

saatavilla¹²¹, ja jonka portinvartija on hankkinut kyseisten yrityskäyttäjien ydinalustapalvelun käytöstä tai niiden yhteydessä tarjottujen tai niitä tukevien palvelujen käytöstä, tai yrityskäyttäjien asiakkaiden tuottamasta tai luovuttamasta datasta.

Artiklan 3 kohdassa portinvartija veloitetaan sallimaan ja mahdollistamaan teknisesti loppukäyttäjille käyttöjärjestelmän ohjelmistosovelluksien helppo poistaminen. Veloitteella ei kuitenkaan rajoiteta portinvartijaa estämään poistamista, jos ohjelmistosovellus on välttämätön käyttöjärjestelmän tai laitteen toimivuuden kannalta eikä kolmannet osapuolet voi teknisesti tarjota vaihtoehtoista sovellusta. 3 kohdassa veloitetaan portinvartija mahdollistamaan myös käyttöjärjestelmän, virtuaaliavustajan ja verkkoselaimen oletusasetuksien helppo muuttaminen, kun ne ohjaavat käyttämään portinvartijan tarjoamia tuotteita tai palveluja.

Portinvartijoiden on 4 kohdan mukaan mahdollistettava kolmansien osapuolten ohjelmasovellusten ja sovelluskauppojen asentaminen ja käyttäminen käyttöjärjestelmissään tai niiden kanssa yhteentoimivasti sekä pääsy kyseisiin palveluihin muuta kautta kuin portinvartijan ydinalustapalvelun välityksellä. Portinvartija ei myöskään saa estää ladatun kolmannen osapuolen ohjelmistosovelluksen tai sovelluskaupan kehoituksia tehdä kyseisestä palvelusta tai sovelluksesta oletusasetus.

5 kohdassa kielletään portinvartijaa suosimasta omia palvelujaan tai tuotteita järjestyksen¹²² määrityksessä sekä indeksoinnissa ja hakurobottien käytössä. Asetuksen perustelukappaleen 52 mukaisesti järjestyksen määrittämisen ehtojen tulee olla läpinäkyviä, oikeudenmukaisia ja syrjimättömiä. 6 kohdassa puolestaan kielletään rajoittamasta loppukäyttäjien mahdollisuutta vaihtaa ja tilata portinvartijan ydinalustapalvelun kautta käytettäviä ohjelmistosovelluksia tai -palveluja. 7 kohdassa asetetaan velvollisuus mahdollistaa maksutta palvelujen tarjoajille ja toimittajille laaja-alainen yhteentoimivuus laitteistojen

¹²¹ Dataan, joka ei ole julkisesti saatavilla kuuluu DMA 6 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan mukaisesti: ”kaikki yrityskäyttäjien tuottamat yhdistetyt ja yhdistämättömät tiedot, jotka voidaan johtaa yrityskäyttäjien tai heidän asiakkaidensa kaupallisesta toiminnasta, mukaan lukien klikkaus-, haku-, näkymä- ja äänidata, portinvartijan asiaankuuluvissa ydinalustapalveluissa tai niiden yhteydessä tarjotuissa tai niitä tukevissa palveluissa tai koota tällaisen toiminnan yhteydessä”.

¹²² Järjestyksellä tarkoitetaan DMA:n 2 artiklan 1 kohdan 22 alakohdan mukaisesti suhteellista sijoitusta, joka tuotteelle tai palvelulle annetaan verkossa toimivassa välityspalvelussa, verkkoyhteisöpalvelussa, videonjakopalvelussa tai virtuaaliavustajassa taikka hakukoneiden hakutuloksille.

ja ohjelmistojen ominaisuuksien kanssa, joita käytetään tai ohjataan sen käyttöjärjestelmän tai virtuaaliavustajan kautta, sekä niihin liittyvä pääsy.

Portinvartijan on pyynnöstä annettava mainostajille ja julkaisijoille sekä niiden valtuutetuille kolmansille osapuolille pääsy suorituskyvyn mittausvälineisiin ja dataan, joita tarvitaan riippumattoman mainosinventaarion tarkastukseen (8 kohta). 9 ja 10 kohta koskevat myös dataa, sillä 9 kohdan mukaan portinvartijan on pyynnöstä mahdollistettava loppukäyttäjän ydinalustapalvelun käytön yhteydessä antaman tai siihen liittyvän toiminnan perusteella tuotetun datan siirrettävyys maksutta, esimerkiksi tarjoamalla reaaliaikainen pääsy kyseisiin tietoihin. 10 kohdassa velvoitetaan portinvartija tarjoamaan maksutta yrityskäyttäjille tai näiden valtuutetuille kolmansille pyynnöstä tehokas, korkealaatuinen, jatkuva ja reaaliaikainen pääsy ja käyttö yhdistettyihin ja yhdistämättömiin tietoihin, joita yrityskäyttäjä ja sen loppukäyttäjät antavat ja tuottavat ydinalustapalvelussa.

11 kohdassa portinvartija velvoitetaan tarjoamaan oikeudenmukaisilla, kohtuullisilla ja syrjimättömillä¹²³ ehdoilla hakukoneita tarjoaville yrityksille pääsy loppukäyttäjien hakukoneissa tekemistä hauista kerättyyn järjestys-, hakukysely, klikkaus- ja näkymädataan. Portinvartijan tulee soveltaa FRAND-ehdoja myös sovelluskaupoissa, hakukoneissa ja verkkoyhteisöpalveluissa, ja jotka sen on julkaistava komission arvioitavaksi (12 kohta). Viimeinen 6 artiklan velvoite on 13 kohdassa, jonka mukaan ydinalustapalvelujen yleiset purkamisehdot eivät saa olla kohtuuttomia eikä purkaminen saa olla kohtuuttoman vaikeaa.

3.3 Muut digimarkkinasäädöksen olennaiset velvoitteet portinvartijoille

Suurin osa digimarkkinasäädöksen velvoitteista portinvartijoille määritetään asetuksen 5 ja 6 artiklassa, mutta niitä on myös asetuksen myöhemmissä artikloissa. Esimerkiksi artiklassa 7 asetetaan portinvartijoiden kannalta olennaisia velvoitteita numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujen yhteentoimivuuteen. Numeroista riippumattomilla henkilöiden välisillä viestintäpalveluilla tarkoitetaan direktiivin (EU)

¹²³ Puhutaan FRAND-ehdoista eli fair, reasonable and non-discriminatory terms.

2018/1972¹²⁴ 2 artiklan 7 alakohdan mukaisesti kansallisesta tai kansainvälisestä numero suunnitelmasta erillistä palvelua, kuten internetin kautta toimivia pikaviestintäpalveluja ja sähköpostipalveluja¹²⁵. Pikaviestintäpalveluja ovat esimerkiksi WhatsApp Messenger ja Slack¹²⁶.

7 artiklassa muun muassa velvoitetaan portinvartijat tekemään numeroista riippumattomien henkilöiden välisten viestintäpalvelujensa perustoiminnoista yhteentoimivia muiden kyseisiä palveluita tarjoavien yritysten palvelujen kanssa tarjoamalla ilmaiseksi tarvittavat tekniset rajapinnat ja muut ratkaisut, jos niitä pyydetään. Erilaisille numeroista riippumattomille henkilöiden välisten viestintäpalveluiden muodoille on määritelty asetteittaiset täytäntöönpanoajat, jotka vaihtelevat asetuksen soveltamisen aloittamisesta neljän vuoden siirtymäaikaan. Artiklan perustelujen mukaan tällä hetkellä useat portinvartijat tarjoavat numeroista riippumattomia henkilöiden välisiä viestintäpalveluja osana alustaekosysteemiään, mikä vaikeuttaa markkinoille pääsyä sekä lisää loppukäyttäjien lukkiutumisasiikutusta¹²⁷.

Asetuksen velvoitteiden noudattamisen ehdottomuutta vahvistaa asetuksen 8 artikla, jonka mukaan portinvartijan on velvoitteiden noudattamisen varmistamisen lisäksi osoitettava, että se noudattaa 5, 6 ja 7 artiklan velvoitteita. Asetuksen perustelukappaleen 65 mukaan portinvartijan on varmistettava, että digimarkkinasäädöksen velvoitteita noudatetaan sisäänrakennetusti, joten tarvittavat toimenpiteet tulee käytännössä sisällyttää osaksi portinvartijan teknistä suunnittelua. Portinvartijan onkin toimitettava 11 artiklan mukaisesti komissiolle yksityiskohtainen kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa velvoitteiden noudattamiseksi.

8 artiklassa annetaan komissiolle myös oikeus täsmentää täytäntöönpanosäädöksellä toimenpiteet, jotka portinvartijan on toteutettava noudattaakseen tehokkaasti 6 ja 7 artiklan velvoitteita. Artiklassa mahdollistetaan myös epäviralliset vuoropuhelut komission ja portinvartijan välillä, joissa voidaan yhdessä määrittää toimenpiteet, jotka varmistavat

¹²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (uudelleenlaadittu), EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36.

¹²⁵ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2020 vp), s. 23 ja 109.

¹²⁶ TechTarget – Instant messaging 2022.

¹²⁷ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 64.

asetuksen velvoitteiden tehokkaan noudattamisen. Tällaisten keskustelujen käymistä voidaan pitää portinvartijoiden etujen mukaisena.¹²⁸

14 artiklassa velvoitetaan portinvartijat ilmoittamaan komissiolle suunnitellusta sulautuma-asetuksen mukaisesta keskittymästä, jossa yritykset sulautuvat tai portinvartija hankkii yrityksen, josta se hyötyy esimerkiksi datankeruun avulla. Ilmoitus on annettava ennen keskittymän toteuttamista. Portinvartijan on toimitettava komissiolle myös kuvaus mahdollisista kuluttajien profiloititekniikoista, jotka on riippumattomasti tarkastettu (15 artikla). Profiloititekniikoista on lisäksi annettava julkisesti saataville yleiskatsaus, joka tulee päivittää vuosittain.

Velvoitteita asetetaan myös tietojen luovuttamiseen ja yhteistyöhön. Esimerkiksi 21 artiklassa velvoitetaan yritykset luovuttamaan kaikki tiedot, joita komissio voi tarvita digimarkkinasäädöksessä määrättyjen tehtävien hoitamiseen. Tietopyynnöt voivat koskea myös yritysten dataa ja algoritmeja, jotka saattavat kuulua liikesalaisuuden piiriin, ja joita portinvartijoilta on aiemmin ollut haasteellista saada. Komissiolla on myös oikeus tehdä tarkastus mihin tahansa yritykseen tai yritysten yhteenliittymään asetuksen mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi, ja näiden yritysten on tehtävä komission kanssa yhteistyötä tarkastuksen suorittamiseksi (23 artikla).

Jos portinvartija ei noudata digimarkkinasäädöksen mukaisia velvoitteita, komissio voi määrätä sille sakon noudattamatta jättämisestä koskevalla päätöksellä 30 artiklan mukaisesti. Sakon suuruus on enintään 10 prosenttia portinvartijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta, jos portinvartija on rikkonut 5, 6, 7, 8(2), 18(1), 24 tai 25 artiklan mukaisia velvoitteita. Sakon enimmäissuuruus on kuitenkin 20 prosenttia portinvartijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta, jos se on syyllistynyt samaan tai samankaltaiseen 5, 6 tai 7 artiklan mukaisen velvoitteen rikkomiseen kahdeksan edeltävän vuoden aikana. Sakko on enintään 1 prosentti, jos portinvartija rikkoo tiedonanto- tai yhteistyövelvoitteitaan.

¹²⁸ Gutermuth ym. 2022, s. 19.

4 DIGIMARKKINASÄÄDÖKSEN VAIKUTUKSIA PORTINVARIJOIHIN JA DIGITAALISIIN MARKKINOIHIN

4.1 Vaikutuksia portinvartijoihin

4.1.1 Velvoitteiden vaikutukset portinvartijoihin

Digimarkkinasäädöksen tavoitteet ovat kunnianhimoisia ja parlamentin ja komission odottamat vaikutukset laajoja. Digimarkkinasäädöksellä tavoitellaan suuria muutoksia, niin portinvartijoille, muille yrityksille kuin kuluttajillekin, mutta sen todellinen vaikutusellisuus ei ole vielä selvillä. Nyt kuitenkin jo tiedetään, että digitaalisten markkinoiden, ja etenkin portinvartijoiden toiminnan avoimuus, tulee ainakin tietyllä tasolla kasvaamaan asetettujen velvoitteiden vuoksi, mutta digimarkkinasäädöksen lopulliset vaikutukset käyvät ilmi vasta säädöksen soveltamisen aloittamisen jälkeen. Kuten luvusta 3 käy ilmi, digimarkkinasäädös asettaa portinvartijoille runsaasti uusia velvollisuuksia ja kieltoja, joiden soveltaminen alkaa 2.5.2023, muutamia 54 artiklan mukaisia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Jos potentiaalisen portinvartijan yksikin ydinalustapalvelu täyttää digimarkkinasäädöksessä asetetut määrälliset kynnsarvot, on portinvartijan aloitettava valmistautuminen omatoimisen ilmoituksen toimittamiseen komissiolle, jonka yhteydessä se voi käydä komission kanssa vuoropuhelua. On portinvartijan etujen mukaista tarkastella samalla muitakin digimarkkinasäädöksen velvoitteita ja kieltoja arvioidakseen vaatiiko niiden noudattaminen muutoksia portinvartijan nykyisiin käytäntöihin ja millaisia mahdolliset muutokset ovat. Portinvartijalle voi olla tarpeellista myös toimenpiteitä suunnitellessaan käydä komission kanssa vuoropuhelua niiden riittävydestä, sillä säädös on täysin uudenlainen digitaalisille markkinoille, eikä ole täysin varmaa kuinka kattavia ja tehokkaita toimenpiteitä komissio portinvartijoilta edellyttää. Komissiolla ja parlamentilla on aseuksen tavoitteiden ja siitä tiedottamisen perusteella suuret odotukset muutoksista, joita

saadaan aikaan, mikä viittaa siihen, että komissio saattaa käyttää täytäntöönpanovaltuuksiaan epäröimättä.¹²⁹

Digimarkkinasäädöksessä asetetaan runsaasti velvoitteita portinvartijoille, joista useiden noudattaminen vaatii yrityksiltä huomattavia valmisteluja ja toimintatapojen muutoksia. Valmisteluun ja muutoksiin tulee kulumaan runsaasti resursseja, joten yritykset todennäköisesti tulevat myös noudattamaan velvoitteita aktiivisesti, sillä muuten käytetyt resurssit menisivät hukkaan. Asetuksen velvoitteet eivät ole portinvartijoille kuitenkaan pelkäämistään taakka, vaan ne auttavat myös ehkäisemään perinteisiä kilpailuoikeudellisia toimia yrityksistä vastaan.¹³⁰ Jos digimarkkinasäädös olisi toteutettu perinteisenä ex post -sääntelyinä, olisi portinvartijoiden itse arvioita millaiset liiketoiminnalliset ratkaisut mahdollisesti aiheuttavat säädöksen riittämättömästä noudattamisesta tai rikkomisesta jälkikäteen tuomittavat seuraamukset, kuten SEUT 101 ja 102 artiklassa. Nyt portinvartijoille on asetettu valmiiksi konkreettiset määräykset mitä tulee tehdä ja kiellot mitä ei saa tehdä, jolloin jo asetuksen soveltamisen alkaessa noudattamalla siinä säädettyjä velvoitteita, portinvartija ehkäisee mahdolliset kilpailuoikeudelliset seuraamukset.

Velvoitteisiin liittyvän haasteen muodostaa kuitenkin esimerkiksi se, että asetuksessa käytetään toistuvasti käsitettä ”oikeudenmukainen” viitattaessa portinvartijoiden toimintaan ja käyttäytymiseen, ja portinvartijoita velvoitetaan esimerkiksi DMA 6 artiklan 11 kohdassa tarjoamaan ”oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin pääsy” tiettyihin datoihin, mutta termejä ei ole määritelty asetuksessa lainkaan¹³¹. Näin ollen asetuksen perusteella jää epäselväksi, millaista konkreettista käyttäytymistä portinvartijoilta vaaditaan, jotta se toimii riittävän oikeudenmukaisesti komission mielestä. Kyseiseen määritelmään saadaan selvennys viimeistään, kun asetuksen täytäntöönpano aloitetaan ja raja määritetään käytännön kautta.

Portinvartijoiden on lisäksi itse päätettävä, millaisiin toimenpiteisiin ne ryhtyvät täyttääkseen asetuksessa määrätyt velvoitteet, joka tarkoittaa sitä, että niille jää liiketoiminnallista harkinnanvaraa. Komissiolla on tästä huolimatta 8 artiklan 2 kohdan mukaan oikeus

¹²⁹ Gutermuth ym. 2022, s. 20–21.

¹³⁰ Antel ym. 2022, s. 44–45.

¹³¹ Antel ym. 2022, s. 42.

muuttaa portinvartijan ehdottamia toimenpiteitä, jos se ei pidä niitä riittävinä tai tarpeeksi tehokkaina, joko omasta aloitteestaan tai portinvartijan kanssa käymänsä vuoropuhelun perusteella. Käymällä vuoropuhelua ja neuvotteluja komission kanssa, portinvartijalla voi olla myös mahdollisuus saada lisäaikaa velvoitteiden täyttämiseen, sillä yhteismenettely komission kanssa tarvittavien toimenpiteiden järjestämiseksi saattaa viedä aikaa eikä lopullisia toimenpiteitä ole välttämättä ehditty sopia ennen asetuksen määräaikojen täyttymistä.¹³²

Digimarkkinasäädöksessä asetetuilla velvoitteilla on merkittävä vaikutus portinvartijoiden datan hallintaan ja asetuksen velvoitteista voidaankin tunnistaa useita puhtaasti dataan liittyvää velvoitetta, joista suurin osa on säädetty 5 tai 6 artiklassa. Dataan liittyvien velvoitteiden melko runsas määrä kertoo siitä, kuinka keskeinen rooli datalla on digitaalisilla markkinoilla suurten verkkoalustojen liiketoiminnassa ja niiden vakiintuneen valta-aseman luojana. Datan keskeinen merkitys on havaittavissa selvimmin verkkomainonnassa, joka perustuu nykyisin suuressa osin yksityiskohtaiseen kuluttajadataan ja profilointiin, mutta ilmiö on havaittavissa myös sähköisessä kaupankäynnissä.¹³³ 5 artiklassa dataan liittyviä kohtia on kolme ja ne ovat 2, 9 ja 10 kohta. 6 artiklassa puolestaan viisi yhdestätoista kohdasta liittyy dataan ja ne ovat 2, 8, 9, 10 ja 11 kohta.

Edellä luetellut kohdat liittyvät etenkin datan yhteentoimivuuteen, saatavuuteen sekä siirrettävyyteen. Velvoitteet tulevat täytäntöönpanon onnistuessa vaikuttamaan portinvartijoiden asemaan markkinoilla, sillä esimerkiksi 6 artiklan 11 kohdan mukainen velvollisuus luovuttaa hakukoneita koskevia hakutietoja muille yrityksille, jotka tarjoavat hakukoneita, lisää näiden muiden yritysten ymmärrystä portinvartijoiden toiminnasta ja markkinailmiöistä. Lisäksi datan avulla yritykset voivat oppia loppukäyttäjien toiminnasta ja mieltymyksistä, mikä auttaa niitä kehittämään myös omaa toimintaansa vastaamaan suurten massojen hakukäytäntöjä sekä -mieltymyksiä. Tällä voi puolestaan olla vaikutuksia loppukäyttäjien hakukoneen valintaan, jolloin portinvartija voi menettää käyttäjiään ja näin ollen myös sen markkina-asema voi heikentyä.

¹³² Tombal 2022, s. 21.

¹³³ Vezzoso 2021, s. 395.

Digimarkkinasäädöksen muillakin velvoitteilla voi tulla olemaan vastaavia vaikutuksia. Asetuksen velvoitteet tulevat lisäämään tiedonantovelvollisuuksia ja yhteistoimintavaatimuksia, kun portinvartijat joutuvat jakamaan tietojaan sekä osaamistaan nykyistä laajemmin. Tämä voi heikentää portinvartijoiden kilpailuasemaa, jos kilpailijat pystyvät digimarkkinasäädöksen perusteella saamiensa tietojen avulla kehittämään toimintaansa ja kilpailemaan loppukäyttäjistä.

Lisäksi komissio saa tietoonsa asetuksessa tarkoitettuja käyttötarkoituksia varten portinvartijoiden algoritmien toimintaan ja profilointiin liittyviä tekniikoita, jolloin kyseiset loppukäyttäjien tietojen käsittelyyn liittyvät mekanismit saadaan valvontavallan piiriin. Tästä voi aiheutua portinvartijoille seuraamuksia, jos komissio esimerkiksi katsoo, etteivät algoritmit tai profilointitekniikat ole EU:n lainsäädännön mukaisia tai ne loukkaavat käyttäjien yksityisyyden suojaa tai valinnanvapautta.

Kaikkien digimarkkinasäädöksessä asetettujen velvoitteiden noudattamisen on arvioitu maksavan yhdelle portinvartijayritykselle noin 1,4 miljoonaa euroa vuodessa¹³⁴. Komissio on pitänyt kyseisiä hallinnollisia kustannuksia kohtuullisina ja perusteltuina, sillä portinvartijoille syntyisi joka tapauksessa kustannuksia vastaavien jäsenvaltiotasoisien säännösten selvittämisestä ja noudattamisesta.¹³⁵ Portinvartijoille aiheutuvat kustannukset digimarkkinasäädöksestä heijastelevat myös velvoitteiden aiheuttamaa työmäärää ja muutoksia toiminnassa. Arvioidut vuosittaiset kustannukset kertovat siitä, että digimarkkinasäädös tulee todennäköisesti vaikuttamaan merkittävästi portinvartijoiden liiketoimintaan ja sen järjestelyyn, mutta toisaalta kustannuksia ei voida pitää liian korkeina, jos niitä verrataan esimerkiksi sanktioihin, joita komissio on määrännyt suurille verkkoalustoille EU:n kilpailulainsäädännön rikkomisesta¹³⁶.

¹³⁴ Kustannusarvion vaihteluväli on kuitenkin kohtalaisen suuri, sillä arvioiden mukaan digimarkkinasäädöstä tullaan soveltamaan 10–15 yritykseen, joille kokonaiskustannukset tulevat mahdollisesti olemaan 21,15–28,2 miljoonaa euroa. Näin ollen arviosta laskettuna yhden yrityksen kustannukset tulevat asettumaan 1,4–2,8 miljoonan euron välille. Ks. Valtioneuvoston kirjelmä 2021, s. 9.

¹³⁵ Valtioneuvoston kirjelmä 2021, s. 9.

¹³⁶ Esimerkiksi Googlen saamien sakkojen suuruus on ollut miljardeja euroja.

4.1.2 Asetuksen yleiset vaikutukset portinvartijoille

Digimarkkinasäädös tulee vaikuttamaan portinvartijoiden toimintaan laajemminkin kuin pelkästään velvollisuuksien ja kieltojen noudattamisen kautta. On tärkeää huomata, että vaikka portinvartijan jokin ydinalustapalvelu ei täyttäisi kaikkia 3 artiklan 1 kohdan mukaisia vaatimuksia, voi se silti komission nimeämispäätöksen perusteella joutua noudattamaan digimarkkinasäädöksen velvoitteita. Asetuksen 3 artiklan 9 kohdan mukaisesti komissio voi nimeämispäätöksessään määrittää portinvartijaksi nimetyn yrityksen ydinalustapalvelun 1 kohdan b alakohdan mukaisesti tärkeäksi yhdysväyläksi yritys- ja loppukäyttäjien välillä, jolloin sen on noudatettava asetuksen velvoitteita, vaikka se ei täytätkään muita 1 kohdan mukaisia vaatimuksia.

Tämä tarkoittaa portinvartijoiden kannalta käytännössä sitä, että kun yritys on nimetty portinvartijaksi yhden ydinalustapalvelun osalta, niin kynnys, joka vaaditaan portinvartijan tarjoamalta toiselta ydinalustapalvelulta, jotta sillekin voidaan asettaa velvoitteita, alenee, sillä komission on ainoastaan osoitettava, että kyseinen palvelu on tärkeä yhdysväylä yritys- ja loppukäyttäjien välillä. Portinvartijan muilta ydinalustapalveluilta ei näin ollen vaadita merkittävää vaikutusta sisämarkkinoihin tai vakiintunutta ja pysyvää asemaa markkinoilla tai että on ennakoitavissa, että sillä tulee olemaan kyseinen asema lähitulevaisuudessa. Kyseistä säännöstä voidaan pitää yrityksenä vaikuttaa verkkoalustojen organisaatioihin kokonaisvaltaisesti.¹³⁷

Digimarkkinasäädöksen 3 artiklan 9 kohdasta voi aiheutua portinvartijoille lisäkustannuksia, jos useamman ydinalustapalvelun toiminnassa on noudatettava digimarkkinasäädöksen velvoitteita. Kyseinen artikla kuitenkin mahdollistaa laajemman puuttumisen portinvartijoiden toimintaan ja niiden kilpailua vääristävään markkina-aseman hyödyntämiseen. Digitaalisille markkinoille on tyypillistä mittakaavahyöty sekä lukkiutumisen- ja verkostovaikutus, jolloin portinvartijalla, joka tarjoaa useampaa ydinalustapalvelua, on huomattava ylivoima niihin kilpailijoihinsa nähden, jotka tuottavat vain yhtä ydinalustapalvelua tai ei yhtäkään. Nyt tätä ylivoimaa ja siitä seurannutta markkina-aseman hyödyntämistä voidaan hieman kaventaa, jos digimarkkinasäädöksen velvoitteet ulotetaan

¹³⁷ Tombal 2022, s. 8–9.

koskemaan sellaisiakin portinvartijan ydinalustapalveluja, jotka täyttävät 3 artiklan 9 kohdan vaatimukset. Nähtäväksi kuitenkin jää, kuinka helposti komissio tulee hyödyntämään artiklaa ja sen mahdollisuuksia.

Muidenkin digitaalisilla markkinoilla toimivien yritysten kuin portinvartijoiden on tärkeää tutustua digimarkkinasäädökseen ja pohtia sen tuomia mahdollisuuksia ja riskejä, sillä yritykset, joita ei lasketa portinvartijoiksi tulevat hyötymään asetuksesta, kun taas portinvartijoille se voidaan nähdä rasitteena, mistä seuraa kilpailun ja markkinarakenteen muuttuminen¹³⁸. Suurilla verkkoalustoilla, kuten esimerkiksi Googlella ja Meta Platforms:lla, on kuitenkin tällä hetkellä niin vahva asema markkinoilla, että digimarkkinasäädöksen velvoitteet portinvartijoille tuskin lisäävät niin paljoa muiden yritysten kilpailuasemaa, että pienemmillä yrityksillä ainakaan välittömästi tulisi olemaan todellisia mahdollisuuksia kilpailla portinvartijoiden kanssa. Digimarkkinasäädöksen säätäminen on kuitenkin alku digitaalisten markkinoiden kilpailullisuuden edistämiseksi.

Asetuksen 12 artiklan vaikutukset portinvartijoille voivat myös muodostua suuriksi. 12 artiklassa siirretään komissiolle valta tarkentaa, laajentaa ja lisätä asetuksen velvoitteita delegoitujen säädöksiä avulla. Komission valta antaa delegoituja säädöksiä ei kuitenkaan ole täysin sen omassa harkinnassa, vaan 12 artiklassa myös asetetaan yksityiskohdaisia rajoituksia ja määräyksiä, esimerkiksi menettelystä, jolla velvoitteita voidaan päivittää sekä siitä, miten komissio saa laajentaa velvoitteita tai mitä velvoitteita se ylipäättään saa päivittää¹³⁹. Jos komissio ottaa linjakseen päivittää velvoitteita aktiivisesti ja säännöllisesti, saattaa velvoitteiden määrä, joita portinvartijoiden tulee noudattaa, nousta tulevaisuudessa suurestikin. Tämä mahdollistaa kuitenkin sen, että EU:n kilpailulainsäädäntö pysyy mukana verkkoalustojen kehityksessä päivittämällä velvoitteita sitä mukaan, kun portinvartijoiden toiminnasta löydetään markkinoita rajoittavia tai epäoikeudenmukaisia käytäntöjä.

¹³⁸ Gutermuth 2022, s. 21.

¹³⁹ Komission on ennen velvoitteiden päivittämistä suoritettava digimarkkinasäädöksen mukainen markkinatutkimus, jonka pohjalta voidaan todeta, että tutkimuksen kohteena olevat portinvartijoiden käytäntöjen luonteet tai vaikutukset ovat epäoikeudenmukaisia tai rajoittavat kilpailua ja näihin puuttuminen on tarpeellista asetusta muuttamalla. Komissio voi joko itse tai kolmen jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä käynnistää tutkimuksen velvoitteiden päivittämisen tarpeesta. Ks. digimarkkinasäädöksen perustelukappale 69.

Yrityksillä on taipumus pyrkiä löytämään mahdollisimman edullinen tapa toimia ja välttää velvoitteiden noudattaminen. Digimarkkinasäädös asettaa portinvartijoille lukuisia velvoitteita, joten on realistista ennakoita, että ainakin osa portinvartijoista pyrkii välttämään velvoitteiden kohdistumisen heihin ja näin ollen nimittämisen portinvartijaksi. Suuret verkkoalustat voisivat esimerkiksi jakautua pienemmiksi yrityksiksi tai hajauttaa tarjoamiaan palveluja. Digimarkkinasäädöksen 13 artikla on kuitenkin suunniteltu ehkäisemään velvoitteiden kiertämiseen liittyvää ongelmaa ja sen mukaan ydinalustapalveluja tarjoava yritys ei saa muun muassa palveluja jakamalla, hajauttamalla, osittamalla tai muilla keinoin pyrkiä kiertämään määrällisten kynnsarvojen täyttymistä.

4.2 Vaikutuksia digitaalisiin markkinoihin

4.2.1 Muutokset markkinoille pääsyn esteisiin

Digimarkkinasäädöksen yhtenä päätavoitteena on avata markkinoita kilpailulle luoden tasapuoliset ja oikeudenmukaiset digitaaliset markkinat rajoittamalla suurten verkkoalustojen toimintaa ja valtaa. Digitaalisille markkinoille tyypillisiä ominaisuuksia ovat äärimmäisen korkeat markkinoille pääsyn esteet, joita aiheuttavat esimerkiksi big data, verkostovaikutus, mittakaavaedut sekä lukkiutumiskehitys. Suurten yritysten käyttäessä hyväkseen näitä markkinoiden ominaisuuksia oman asemansa vahvistamisessa, heikkenee digitaalisten markkinoiden kilpailullisuus. Myös kyseisten yritysten tunnettuisuus vaikuttaa kilpailuun digitaalisilla markkinoilla¹⁴⁰. Digimarkkinasäädöksellä pyritään ehkäisemään markkinoiden rakenteellisten ominaisuuksien hyväksikäyttämistä sekä alentamaan markkinoille pääsyn esteitä asettamalla velvoitteita niille yrityksille, joilla on mahdollisuus hyödyntää digitaalisten markkinoiden ominaispiirteitä ja lisätä markkinoiden keskitymistä toiminnallaan.¹⁴¹ On olennaista huomata, että osana digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuuden arviointia tässä ei käsitellä luonnollisten monopolien asemaa

¹⁴⁰ Esimerkiksi verbi ”googled/googling” löytyy Dictionary.com -palvelusta ja sillä tarkoitetaan tiedon etsimistä internetistä hakukoneella. Googlen nimen käyttäminen yleisenä verbinä verkkohakujen tekemiselle kertoo Googlen saavuttamasta asemasta ja tunnettuisuudesta valtaväestön keskuudessa. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että hakukonemarkkinoilla markkinoille pääseminen tai edes siellä pysyminen on erittäin haastavaa suurten toimijoiden saaman maineen ja käyttöasteen vuoksi. Ks. Dictionary.com – Google.

¹⁴¹ COM(2020) 842, s. 2–3 ja 15–16.

kilpailuoikeudessa, vaan markkinoita hallitsevien verkkoalustojen ja monopolien, oli niiden markkina-asema syntynyt luonnollisesti tai muilla tavoin, käyttäytymistä, joka vahingoittaa tai vääristää kilpailua ja digimarkkinasäädöksen vaikutuksia tähän käyttäytymiseen ja markkinarakenteisiin.

Datan hallintaan ja luovuttamiseen liittyvillä velvoitteilla on merkittävä rooli kilpailun tehostamisessa digitaalisilla markkinoilla. Kuten aiemmin on esitetty, big data on avainasemassa digitaalisilla markkinoilla menestymiseen. Tällä hetkellä esimerkiksi kuluttajaverkkokaupassa ja pelialalla ydinalustapalveluja tarjoavien verkkoalustojen yrityskäyttäjien pääsy loppukäyttäjistä kerättyyn dataan on paikoin hyvinkin rajoitettua, mikä heikentää niiden kilpailukykyä suuresti. Käyttäjätietojen jakamisen rajoittaminen heikentää merkittävästi kilpailukykyä lisäksi liiketoiminnan kehittämistä sekä innovointia uusiin tuotteisiin.¹⁴²

Digimarkkinasäädöksessä asetetaan useita eri velvoitteita¹⁴³, joilla helpotetaan ja mahdollistetaan myös muiden kuin markkinoita hallitsevien suurten verkkoalustojen pääsy käsiksi markkinoiden käyttäjätietoihin. Ensimmäinen dataan liittyvä markkinoille pääsyn esteitä alentava tekijä liittyy digitaalisille markkinoille pyrkivien yritysten aloitusvaikeuksien helpottamiseen. Big data aiheuttaa sen, että uuden yrityksen menestyksellä markkinoille pääsy vaatisi jo valmiina olevaa käyttäjäjoukkoa tai käyttäjien tietojen saamista muualta. Yritys ei voi hyödyntää käyttäjätietojaan luotettavalla tavalla tai riittävän laajasti, jos sen käyttäjämäärä ei ole tarpeeksi suuri. Näin ollen datan puuttuminen on yksi olennainen syy siihen, miksi uusien yritysten pääseminen digitaalisille markkinoille on äärimmäisen haastavaa. Digimarkkinasäädöksen ansiosta, suurten verkkoalustojen on jaettava dataansa muillekin yrityksille, jolloin datasta johtuvat markkinoille pääsyn esteet ainakin alenevat.

Muiden yritysten päästessä käsiksi big dataan, avautuu niille mahdollisuus myös kehittää toimintaansa datan ja sen avulla toteutettujen tutkimusten avulla, mikä on toinen dataan liittyvä markkinoille pääsyn esteitä alentava tekijä. Tällöin yhä useampi yritys voi esimerkiksi tarjota personoituja palveluja sekä kohdentaa mainontaa ja näin ollen tarjota

¹⁴² Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 28.

¹⁴³ Esimerkiksi 5 artiklan 9 kohta sekä 6 artiklan 8, 10 ja 11 kohta.

asiakasystävällisempiä ja laadukkaampia palveluja ja tuotteita. Tämä puolestaan muun muassa lisää kilpailua ja alentaa markkinoille pääsyn esteitä.

Kolmas dataan liittyvä markkinoille pääsyn esteisiin vaikuttava digimarkkinasäädöksen tuoma parannus on asetuksen 6 artiklan 2 kohta, jossa portinvartijaa kielletään hyödyntämässä kilpaillessaan yrityskäyttäjien kanssa muuta kuin avoimesti saatavilla olevaa dataa. Tämä poistaa yhden, nykyisin portinvartijoiden käytössä olevan, merkittävän kilpailuedun, joka on vääristänyt markkinoita. Kieltämällä muun kuin avoimesti saatavilla olevan datan, digitaalisten markkinoiden toimintaedellytyksistä tulee tasapuolisemmat, joka helpottaa uusien yritysten syntymistä sekä lisää uusia markkinaratkaisuja ja kilpailullisuutta¹⁴⁴.

Muista kuin datasta johtuvia markkinoille pääsyn esteitä alentavia tekijöitä ovat esimerkiksi velvollisuus varmistaa palveluiden ja sovellusten asentaminen ja lataaminen (6 artiklan 4 kohta) sekä portinvartijan omien palvelujen suosinnan kieltäminen (6 artiklan 5 kohta). Kun portinvartijoiden tulee mahdollistaa kolmansien osapuolten sovellusten ja sovelluskauppojen lataaminen ja yhteentoimivuus sen omien palveluiden kanssa, vahvistetaan muiden sovelluskauppoja ja sovelluksia tarjoavien yritysten liiketoimintapotentiaalia sekä loppukäyttäjien määrän kasvattamista. Omien palvelujen suosinnan kieltäminen saa aikaan samoja seurauksia kuin edellinenkin, mutta myös lisää kuluttajien valinnanvaraa ja helpottaa parhaimpien palvelujen ja tuotteiden löytämistä, mikä puolestaan lisää kilpailua.¹⁴⁵

Digimarkkinasäädöksessä asetetaan myös velvoitteita portinvartijoiden käyttämille sopimusehdoille, joiden tulee tiivistetysti olla oikeudenmukaisia, kohtuullisia ja syrjimättömiä¹⁴⁶. Puuttuminen yritysten välisten ehtojen solmimiseen vaikuttaa neuvotteluasemiin ja syntyviin sopimuksiin. Digimarkkinasäädöksen tavoitteena on sen perustelukappaleiden mukaisesti tasapainottaa yritysten välistä neuvotteluasemaa, jotta portinvartijat eivät yhtä helposti pystyisi tekemään kilpailua vääristäviä tai epätasapainoisia sopimuksia johdettavan markkina-asemansa tuoman neuvotteluvoiman avulla¹⁴⁷. Neuvotteluvoimien

¹⁴⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 29.

¹⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 29.

¹⁴⁶ Ks. esimerkiksi digimarkkinasäädös 6 artiklan 5 ja 11 kohdat.

¹⁴⁷ Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleet 3–4.

tasapainottaminen parantaa yritysten mahdollisuuksia solmia parempia sopimuksia ja menestyä. Se myös vähentää portinvartijoiden valtaa ja perusteettoman hyödyn saamista.

Vahvan neuvotteluasemansa vuoksi portinvartijoilla on ollut mahdollisuus estää tai jopa kieltää yrityskäyttäjään tarjoamasta samoja palveluja eri hinnoilla tai ehdoilla muilla alustoilla tai kohdentamasta mainontaa loppukäyttäjille, jotka on hankittu portinvartijan palvelujen kautta. Ennen digimarkkinasäädöksen säätämistä suuret verkkoalustat ovat siis suoraan voineet rajoittaa yrityskäyttäjensä liiketoimintaa, ja tätä kautta estää niitä kasvamasta varteenotettaviksi kilpailijoikseen. Kyseistä toimintaa koskeva kieltö on digimarkkinasäädöksen 5 artiklan 4 kohdassa. Asetuksen täytäntöönpanon jälkeen muiden yritysten asema vahvistuu suhteessa portinvartijoihin lisäten kilpailua ja alentaen markkinoille pääsyn esteitä.

4.2.2 Vaikutukset digitaalisiin markkinoihin yleisesti

Digimarkkinasäädös täydentää nykyistä kilpailulainsäädäntöä ja aloittaa verkkoalustojen markkinoita vahingoittavien toimien sääntelyn, mihin nykyinen kilpailuoikeus ei ole tehokkaasti pystynyt, ei Euroopassa tai muuallakaan maailmassa. Tavoitteet saavuttaessaan, digimarkkinasäädös tulee olemaan merkittävä ja ensimmäinen askel kohti toimivia ja kilpailullisia digitaalisia markkinoita. EU johtaa tällä hetkellä digitaalisten markkinoiden sääntelyn kehittämistä, mistä muut valtiot saattavat ottaa mallia, jolloin voidaan puhua Bryssel-efektistä¹⁴⁸. Bryssel-efektillä¹⁴⁹ tarkoitetaan toisin sanoen sitä, että ulkomaiset hallinnot säätävät kansallisia säädöksiä, jotka perustuvat EU:n normeihin tai ne ovat syntyneet vahvasti niiden pohjalta¹⁵⁰. GDPR on yksi esimerkki aiemmasta Bryssel-efektistä, kun monet EU:n ulkopuoliset maat hyväksyivät GDPR:n säätämisen jälkeen sitä

¹⁴⁸ Bryssel-efektin käsitteen on kehittänyt suomalaisamerikkalainen oikeustieteen professori ja kansainvälisen kauppaoikeuden asiantuntija Anu Bradford vuonna 2012 julkaistussa artikkelissaan *The Brussels Effect*. Myöhemmin Bradford kirjoitti aiheesta myös kirjan. Ks. tarkemmin Bradford 2020.

¹⁴⁹ Bryssel-efektistä voidaan tunnistaa kaksi eri muunnelmaa. De jure Bryssel-efektin lisäksi voidaan tunnistaa de facto Bryssel-efekti, joka tarkoittaa sitä, että EU:n lainsäädännön perusteella kansainväliset yritykset alkavat noudattamaan EU:n lainsäädännön mukaisia käytäntöjä muuallakin kuin EU:n alueella, mikä voi johtaa kyseisten valtioiden lainsäädännön kehittelyyn siten, että se mukaillee kansainvälisten yritysten käyttäytymistä, ja näin ollen lainsäädäntö tosiasiaassa perustuu EU:n lainsäädäntöön. Suomessa ei kuitenkaan ole olemassa erillisiä käännöksiä näille kahdelle eri muunnokselle Bryssel-efektistä. Bradford 2012, s. 6. Ks. Bryssel-efektistä myös esimerkiksi Keukeleire – Delreux 2022, s. 249 ja Renda 2022, s. 4–5.

¹⁵⁰ Bradford 2012, s. 3–6.

vastaavia kansallisia tietosuojanormeja.¹⁵¹ Digimarkkinasäädös saattaa siis saada aikaan uuden Bryssel-efektin, jos sen tavoitteet täyttyvät ja täytäntöönpanon alettua sillä saadaan aikaan tavoiteltuja vaikutuksia digitaalisiin markkinoihin.

Bryssel-efektillä ei kuitenkaan ole pelkästään positiivisia vaikutuksia, vaan se voi aiheuttaa esimerkiksi lainsäädäntökilpailua, jossa valtiot pyrkivät olemaan edelläkävijöitä uuden lainsäädännön kehityksessä, ennemmin kuin tekevät yhteistyötä luodakseen globaaleja tai kansainvälisiä normeja.¹⁵² Digitaaliset markkinat ovat kuitenkin lähtökohtaisesti maailmanlaajuiset tai vähintäänkin laajasti kansainväliset, joten yhteistyö eri valtioiden ja mantereiden välillä todennäköisesti takaisi kaikkein parhaimman lopputulokset markkinoiden oikeudenmukaisen ja tehokkaan kilpailun takaamiseksi. Tämän vuoksi myös EU:n olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä oman lainsäädännön kehittämisen lisäksi kansainväliseen yhteistyöhön digitaalisten markkinoiden kilpailullisuuden takaamiseksi.

Digimarkkinasäädöksen odotetaan muillakin tavoin saavan aikaan uudenlaisia vaikutuksia. Ex ante -sääntelytyylillä on pyritty siihen, että digimarkkinasäädös tulisi vähentämään kilpailuoikeudellisia puuttumisia ja oikeudenkäyntejä, sillä asetuksen ansiosta kaikki suuret verkkoalustat ovat velvollisia noudattamaan samoja sääntöjä, eikä kilpailuvastaisiksi käytännöiksi katsota pelkästään tapauskohtaisia toimia tai oikeuskäytännössä muodostuneita yksittäisiä yrityksiä ja käytäntöjä koskevia loukkauksia, jotka tutkitaan jälkikäteen jopa vuosikymmeniä kestävässä oikeudenkäynnissä.¹⁵³

Ei kuitenkaan ole vielä varmaa, kuinka tehokas digimarkkinasäädös tulee olemaan. Ex ante -sääntelyn päätarkoituksena on ennakolta estää ja nopeuttaa puuttumista markkinoita loukkaavaan käyttäytymiseen. Digitaaliset markkinat ovat dynaamiset markkinat, joilla käytännöt ja markkinaolmiöt muuttuvat nopeasti, mikä tarkoittaa sitä, että lainsäädännön on oltava joustavaa ja pitkällä aikavälillä kestävä, jotta varmistetaan, että lainsäädäntö pysyy markkinoiden kehityksen perässä. Samalla pitäisi pystyä takaamaan yrityksille riittävä oikeusvarmuus. Näin ollen digimarkkinasäädöksen vaikuttavuuteen digitaalisiin markkinoihin tulee vaikuttamaan se, kuinka hyvin asetuksen täytäntöönpanossa ja

¹⁵¹ Keukeleire – Delreux 2022, s. 249.

¹⁵² Renda 2022, s. 10.

¹⁵³ Adam 2022, s. 1.

kehittämisessä löydetään tasapaino edellä esitettyjen tavoitteiden ja käytännön toimien välillä.¹⁵⁴

Digimarkkinasäädös tulee vaikuttamaan myös pk-yrityksiin. On hyvin epätodennäköistä, että pk-yrityksiä pidettäisiin portinvartijoina, joka tarkoittaa sitä, että asetuksessa säädetyt velvoitteet eivät koske lainkaan niitä, eikä siitä myöskään näin ollen aiheudu niille lisärasitteita. Asetuksella odotetaan päinvastoin olevan positiivisia vaikutuksia pk-yrityksiin. Portinvartijoille asetetut velvollisuudet ja kiellot tasoittavat toimintaedellytyksiä, kun markkinoille pääsyn esteet ainakin alenevat ja laajentumisen esteitä poistuu, mikä puolestaan mahdollistaa pk-yrityksille paremmat edellytykset kasvaa sisämarkkinoilla. Vaikutukset koskevat myös portinvartijoiden käyttäjäyrityksiä, esimerkiksi kasvavien tiedonsaantioikeuksien muodossa, eikä näin ollen pelkästään portinvartijoiden kanssa kilpailevia yrityksiä.

Digimarkkinasäädöksen vaikutukset yritystoimintaan ovat merkittäviä, luoden muille yrityksille liiketoiminta-alasta riippumatta uusia mahdollisuuksia. Monet portinvartijoiden velvoitteet tarkoittavat uusia oikeuksia muille yrityksille. Esimerkiksi 6 artiklan 10 kohdassa varmistetaan yrityskäyttäjälle pääsy käyttäjädataan, mikä mahdollistaa näiden yritysten datan hyödyntämisen ja liiketoimintansa kehittämisen sen avulla. Säännöksen soveltaminen ei aseta mitään rajoitteita sille, millaista toimintaa yrityskäyttäjän tulisi harjoittaa, joten kyseisellä säännöksellä luodaan mahdollisuuksia kaiken kokoisille ja millä tahansa markkinoilla toimiville yrityksille, jos ne vain osaavat pyytää tietoja.

Lisäksi digimarkkinasäädöksen odotetaan lisäävän suurten verkkoalustojen kilpailua yrityskäyttäjistä, mikä edelleen parantaa muiden yritysten asemaa ja lisää kilpailua. Pk-yritysten aseman paraneminen voi kannustaa myös uusien yritysten perustamiseen markkinaedellytysten parantuessa. Velvoitteiden odotetaan myös lisäävän yrityskäyttäjien luottamusta suuriin verkkoalustoihin ja verkkomyyntiin, kun epäoikeudenmukaisia käytäntöjä kielletään.¹⁵⁵ Pienempien yritysten tuleekin olla aktiivisia ja perehtyä digimarkkinasäädökseen, vaikka se ei niitä koskisikaan, sillä portinvartijoiden velvoitteiden luomia oikeuksia muille yrityksille tulee osata itse vaatia. Esimerkiksi verkkomainontaa koskevat

¹⁵⁴ Akman 2021, s. 3.

¹⁵⁵ COM(2020) 842, s. 11.

pyyntöön perustuvat tiedonantovelvollisuudet, kuten 6 artiklan 8 kohta, tulevat vaikuttamaan kaikkiin mainos- ja julkaisijayrityksiin, jotka ovat portinvartijoiden yrityskäyttäjiä, vaikka ne olisivat kansallisia pk- tai startup-yrityksiä.

EU on halunnut parantaa pk-yritysten asemaa myös ottamalla asetukseen yleisiä käyttöehtoja koskevan säännöksen. Digimarkkinasäädöksen 6 artiklan 12 kohdassa on yleislauseke, joka sääntelee portinvartijoiden tarjoamia käyttöehtoja. Ottamalla käyttöehtoja koskevan säännöksen digimarkkinasäädökseen, vaikka vähimmäisehdoista säädetään jo tietyllä tasolla P2B-asetuksessa, EU on halunnut painottaa ehtojen merkityksellisyyttä neuvotteluasemaan ja saada käyttöehdot komission valvonnan alaisuuteen. Kun komissiolle on määrätty velvollisuus arvioida ehtojen oikeudenmukaisuutta, kohtuullisuutta ja syrjivyyttä, ehtoihin voidaan vaikuttaa jo ennen niiden käyttöönottoa, millä voidaan ehkäistä epätasapainoisten sopimussuhteiden syntymistä.¹⁵⁶

Pk-yritysten aseman parantumisen odotetaan näkyvän myös taloudellisesti. Ehdotuksessa digimarkkinasäädökseksi onkin arvioitu asetuksen tuloksia ja vaikutuksia ja niiden mukaan bruttokansantuote tulee kasvamaan vuoteen 2030 mennessä 1,5 prosenttia asetuksen tuomien tehokkuushyötyjen ansiosta sekä luomaan 1–1,4 miljoonaa uutta työpaikkaa. Myynti lisääntyisi pienempien verkkoalustojen parantuneiden liiketoimintamahdollisuuksien ja loppukäyttäjien määrän kasvun kautta, mikä puolestaan lisäisi markkinoiden kasvua. Näiden lisäksi, jos digimarkkinasäädös onnistuu vähentämään digitaalisten markkinoiden epäsymmetriaa, saattaisi tämä vaikuttaa kuluttajajäljäämään positiivisesti kasvattaen sitä 13 miljardiin euroon, mikä tarkoittaa 6 prosentin kasvua normaaliin tasoon nähden.¹⁵⁷

Odotetut vaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia digimarkkinasäädöksen täytäntöönpanon onnistumisesta. Tähän liittyy monia epävarmuuksia, joihin palataan myöhemmin tarkemmin. Oletettavaa kuitenkin on, että muutokset tulevat tapahtumaan pitkällä aikavälillä eikä välittömiä markkinavaikutuksia tarvitse ainakaan suuressa mittakaavassa odottaa. Esimerkiksi digitaalisille markkinoille tyypillisen rakenteellisen ominaisuuden eli mittakaavahyödyn hyväksi käyttäminen datan hallinnassa kilpailua vääristävällä tavalla tuskin

¹⁵⁶ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 62.

¹⁵⁷ COM(2020) 842, s. 61.

tulee korjaantumaan digimarkkinasäädöksen avulla, vaikka asetuksella todennäköisesti onkin korjaavia vaikutuksia kyseiseen ongelmaan. Todennäköistä onkin, että digimarkkinasäädöksen merkittävimmät vaikutukset digitaalisiin markkinoihin tullaan saavuttamaan vasta useiden vuosien kuluessa, jos silloinkaan.

4.3 Digimarkkinasäädöksen ongelmakohtia

4.3.1 Ongelmat määritelmässä ja säätämismuodossa

Huolimatta EU:n pyrkimyksistä selkeään ja yksiselitteiseen lainsäädäntöön, digimarkkinasäädös jättää monia asioita tulkinnan ja tulevaisuudessa muodostuvan käytännön vaaraan. Mahdollisia ongelmia ja epäselvyyksiä tulee todennäköisesti aiheuttamaan ainakin osittain puutteelliset määritelmät sekä asetukselle valittu säätämismuoto. Digimarkkinasäädöksessä ei ole määritelty kaikkia asetuksen kannalta olennaisia käsitteitä tai ne on jätetty osittain avoimiksi, mihin vaikuttavat useat lainsäädännölliset syyt, mutta samalla se heikentää asetuksen tehokasta täytäntöönpanoa. Myös valittu ex ante- ja kohdennettu sääntelytyyli saattavat vaikuttaa negatiivisesti asetuksen täytäntöönpanon onnistumiseen ja lopulliseen vaikutuksellisuuteen.

Yksi digimarkkinasäädöksen käsitteiden määritelmiä koskeva ongelma liittyy portinvartijan käsitteeseen. Vaikka portinvartijaksi luokiteltaville yrityksille on digimarkkinasäädöksessä määritelty tarkat rajat, saattaa tähän kuitenkin liittyä ongelmia etenkin poikkeuksien määrittämisessä. Digimarkkinasäädöksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan ydinalustapalveluja tarjoavalla yrityksellä on oikeus yrittää esittää perusteluja osoittaakseen, että vaikka se täyttää kaikki portinvartijoille määrällisesti esitetyt kynnysarvot 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti, niin 1 kohdan mukainen merkittävä vaikutus sisämarkkinoihin ei poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi täyty, eikä sitä näin ollen voida nimetä portinvartijaksi. Toinen poikkeus liittyy 3 artiklan 8 kohdan mukaiseen komission oikeuteen nimetä portinvartijaksi sellainen ydinalustapalveluja tarjoava yritys, joka täyttää kaikki 3 artiklan 1 kohdan mukaiset vaatimukset, mutta ei kaikkia 2 kohdan mukaisia määrällisiä kynnysarvoja.

Kyseiset poikkeukset asetuksessa esitettyyn portinvartijan määritelmään jättävät komissiolle harkinnanvaraa sen suhteen, mitä yrityksiä nimitetään portinvartijoiksi ja mitä ei. Nimeämiseen tulee vaikuttamaan asiassa esitetyt perustelut ja poikkeukselliset olosuhteet. Se, millaiset perusteet komissio katsoo asetuksen sanamuodon mukaisesti ”pätevästi perustelluiksi” tai millaiset olosuhteet ovat ”riittävän poikkeuksellisia”¹⁵⁸, jäävät tulevaisuudessa syntyvän käytännön varaan, eikä niille näin ollen voida etukäteen määrittää tarkkoja rajoja. Tämä luonnollisesti aiheuttaa epätarkkuutta portinvartijan käsitteen määrittelyyn, saattaa viivästyttää portinvartijoiden nimeämisiä ja heikentää ennakkollisen puuttumisen soveltumista.

Toinen määrittelyyn liittyvä ongelma koskee käsitteitä ”kilpailullinen”¹⁵⁹ ja ”oikeudenmukainen”¹⁶⁰, joita käytetään asetuksessa toistuvasti, myös velvoitteiden yhteydessä. Termejä ei määritellä tai edes hahmotella ollenkaan, jolloin tulkinnanvaraan jää se, mikä on markkinoille tyypillistä kilpailua tai oikeudenmukaista käyttäytymistä. Epäselvyys kilpailullisuuden ja oikeudenmukaisuuden käsitteiden tulkinnassa voi johtaa siihen, että portinvartijat saattavat alkaa kiistämään komission havaintoja ja löydöksiä vetoamalla erilaisiin käsitteiden määritelmiin. Tämä voi puolestaan viivästyttää portinvartijoiden nimeämisiä ja niiden toteuttamiin toimenpiteisiin liittyviä neuvotteluja sekä asetuksen täytäntöönpanoa.¹⁶¹ Käsitteiden epämääräisyys heikentää myös digimarkkinasäädöksen ennaltaehkäisevää luonnetta, kun portinvartijoille ei välttämättä ole selvää, millaiset toimet täyttävät käsitteiden edellyttämät rajat, vaan ne tarkentuvat vasta käytännön myötä. Pahimmillaan tulkinnalliset erimielisyydet saattavat johtaa jopa oikeudenkäynteihin, jolloin digimarkkinasäädöksen yksi odotetuista päähyödyistä, eli nopea ja ennakkollinen puuttuminen, ei toteudu.¹⁶²

¹⁵⁸ Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleessa 23 esitetään ohjeita komissiolle siitä, mitä asioita se saa ottaa huomioon ja mitä ei arvioidessaan portinvartijan perusteluja ja esitettyjä todisteita. Huomioon voidaan ottaa ainoastaan sellaiset perusteet, jotka liittyvät sen osoittamiseen, millaisia vaikutuksia yrityksellä on sisämarkkinoihin markkina-arvonsa ja tulojensa lisäksi eli määrälliset perusteet. Taloudellisilla perusteilla, jotka liittyvät markkinoiden määrittelyyn tai yrityksen toiminnan aiheuttamiin tehokkuusetiuihin, ei puolestaan ole merkitystä arvioinnissa. Perustelukappaleessa siis annetaan väljät ohjeet siihen, millaisia perusteluita voidaan ottaa huomioon, mutta se ei selvennä lainkaan sitä, mitä pidetään poikkeuksellisina olosuhteina tai riittävinä perusteltuina, vaan ne jäävät tapauskohtaisesti arvioitavaksi.

¹⁵⁹ Englanninkielisessä asetuksessa sana ”contestable” tai ”contestability”.

¹⁶⁰ Englanninkielisessä asetuksessa sana ”fair”.

¹⁶¹ Antel ym. 2022, s. 41.

¹⁶² Kilpailun tehokkuuden edistämiseksi ja oikeudenkäyntien välttämiseksi kilpailuoikeuden lainsäädännön yksinkertaisuutta ja helposti ymmärrettävyyden tärkeyttä sekä siirtymistä tapauskohtaisesta arvioinnista laajempaan soveltamiseen on korostettu jo viime vuosikymmenellä. Ks. esimerkiksi Easterbrook 1984.

Epävarmuuteen liittyvä ongelma koskee myös digimarkkinasäädöksen 9 artiklaa, jossa säädetään velvoitteiden soveltamisen keskeyttämisestä, jos portinvartija osoittaa perustellusti, että yksittäisen velvoitteen noudattaminen vaarantaisi portinvartijasta riippumattomasta syystä ”poikkeuksellisten olosuhteiden” vuoksi sen taloudellisen toiminnan elinkelpoisuuden EU:ssa. Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleessa 66 poikkeukselliseksi olosuhteeksi on annettu esimerkiksi odottamaton ulkoinen häiriö, joka on tilapäisesti ja merkittävästi alentanut loppukäyttäjien kysyntää ydinalustapalvelua kohtaan. Komission tulee kuitenkin tapauskohtaisesti määrittää poikkeukselliset olosuhteet, joten kyseinen esimerkki ei anna etukäteen todellista tietoa siitä, mikä on riittävän poikkeuksellinen olosuhde, vaan pelkästään karkeat rajat, jotka tarkentuvat tapauskohtaisesti, jolloin asetuksen suora vaikuttavuus heikkenee, jos portinvartijat alkavat vetoamaan velvoitteiden soveltamisen keskeyttämiseen.

On kuitenkin otettava huomioon, että lainsäädäntöä ei ole tarkoituksenmukaista säätää liian yksityiskohtaiseksi tai tarkkarajaiseksi, jotta sen soveltamisala ei muodostuisi liian kapeaksi. EU:n kilpailuoikeudelle on tyypillistä säädösten tapauskohtainen arviointi melko yleisten sääntöjen perusteella, kuten SEUT 101 ja 102 artiklan, jollaisia piirteitä löytyy digimarkkinasäädöksestäkin. Kuitenkin digimarkkinasäädöksessä on pyritty asettamaan pääasiassa hyvinkin yksityiskohtaisia velvoitteita, mutta silti etenkin poikkeuksiin pääsäännöistä jätetään komissiolle merkittävä harkintavalta. Digimarkkinasäädökseen jätetty liikkumavara komissiolle erilaisten käsitteiden ja määritelmien suhteen mahdollistaa säädöksen kehittämisen yhteiskunnan kehityksen mukaisesti asetuksen tavoitteet huomioon ottaen, mutta liiallinen liikkumavara kuitenkin vaarantaa oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan otettaessa huomioon, että kyseessä on ex ante -tyyppinen säädös.

Ex ante -sääntelyn odotetaan yleisesti takaavan enemmän varmuutta kuin ex post -sääntelyn, mutta samaan aikaan sen joustavuus heikkenee¹⁶³. Aiemman kilpailuoikeuden täytäntöönpano on perustunut tapauskohtaiseen arviointiin, kun taas digimarkkinasäädöksen velvoitteiden noudattaminen alkaa tietyinä määrättyinä päivinä, pääasiassa ottamatta huomioon tapauskohtaisia olosuhteita. Edellä esitetyn perusteella digimarkkinasäädöksessä

¹⁶³ Akman 2022, s. 3.

on pyritty jättämään tiettyihin yksittäisiin kohtiin, erityisesti poikkeuksiin, joustavuutta ja tapauskohtaista harkinnanvaraa komissiolle. Tämä on toisaalta ongelmallista, sillä ex ante -sääntelytyylille tyypillisesti säädöksen rikkomisesta seuraa sanktio. Jos siis portinvartija tulkitsee tulkinnanvaraista digimarkkinasäädöksen kohtaa eri tavoin kuin komissio, voi sille suoraan asetuksen perusteella aiheutua sakkoja, ilman perinteisen kilpailuoikeuden mukaista laajaa tutkintaa. Pääasiassa digimarkkinasäädös sisältää kuitenkin yksityiskohtaisia velvoitteita ja kieltoja.

Digitaalisille markkinoille on tyypillistä, että ne ovat jatkuvassa muutoksessa ja kehittyvät nopeasti, joten staattiset yksittäisiä käytäntöjä koskevat velvoitteet eivät välttämättä ole paras tapa säännellä niitä. Digimarkkinasäädöksessä asetettuja velvoitteita voidaan monella tapaa pitää liian yksityiskohtaisina korjaamaan digitaalisten markkinoiden rakenteellisia ongelmia ja niiden hyväksikäyttöä. Ongelmia aiheuttaa etenkin se, että asetettut velvoitteet koskevat pääsääntöisesti kaikkia portinvarijoiksi nimettyjä, vaikka niiden liiketoimintamallit ja -käytännöt saattavat olla hyvinkin erilaisia, ja on esitetty, että jotkut velvoitteista olisivat suunniteltu tietyn tyyppisille portinvarijoille, jopa tiettyjä yksittäisiä yrityksiä (esim. hakukoneet) silmällä pitäen, eikä niitä ole välttämättä helppo soveltaa muun tyyppisiin portinvartijoihin¹⁶⁴.

Digimarkkinasäädöksen sääntely on ennemminkin pistemäistä kuin kokonaisvaltaista puuttumista digitaalisten markkinoiden kilpailullisiin ongelmiin, mitä pidetään sen yhtenä suurena ongelmana. Pistemäinen ja yksittäisiin velvoitteisiin perustuva sääntely ei ole joustavaa, minkä vuoksi riskinä on, ettei digimarkkinasäädös pysy ajankohtaisena digitaalisilla markkinoilla uusien käytäntöjen muodostuessa. Lisäksi yksityiskohtainen sääntely puuttuu vain tiettyihin yksittäisiin ongelmiin eikä laajempiin markkinoita koskeviin käytäntöihin. Kansallisten kilpailuviranomaisten yhteenliittymä ehdottikin digimarkkinasäädöksen ehdotuksen jälkeen, että molemmat 5 ja 6 artikla olisivat suoraan sovellettavia, minkä lisäksi asetukseen otettaisiin laajempia ja yleisempiä periaatteita tai tavoitteita¹⁶⁵. Ehdotettua muutosta ei kuitenkaan toteutettu lopulliseen asetukseen.

¹⁶⁴ Tombal 2022, s. 21.

¹⁶⁵ French Ministry of the Economy, Finance and the Recovery ym. 2021, s. 1.

Digimarkkinasäädöksen joustavuutta on pyritty lisäämään säätämällä 6 artiklan velvoitteet sellaisiksi, että niitä voidaan tarkentaa 8 artiklan mukaisesti eli komission antamilla täytäntöönpanosäädöksillä, joissa täsmennetään toimenpiteet, jotka portinvartijan on toteutettava. Tämä kuitenkin lisää velvoitteiden epämääräisyyttä ja täytäntöönpanon viivästyistä. 6 artiklan velvoitteiden lisäksi asetuksen 5 artiklan mukaiset velvoitteet, joiden tulisi olla suoraan sovellettavia, tulevat todennäköisesti kaipaamaan täsmennyksiä täytäntöönpanon yhteydessä, sillä 8 artiklan mukainen yhteistyö komission ja portinvartijan välillä riittävien toimenpiteiden päättämiseksi tulee ottaa huomioon myös niiden osalta. Onkin esitetty, että kyseisen yhteistyöprosessin tehostamiseksi jonkinlaiset menettelylliset suuntaviivat tai raamit olisivat tarpeellisia¹⁶⁶. Velvoitteita ja niiden täsmentämistä koskevat mahdolliset ristiriidat tulevat todennäköisesti aiheuttamaan erimielisyyksiä, jotka tulee selvittää täytäntöönpanon aikana, mikä heikentää asetuksen tehokkuutta ja hidastaa sen täytäntöönpanoa.¹⁶⁷

Joustavuutta on pyritty lisäämään myös siirtämällä komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä velvoitteiden päivittämiseksi, mutta samalla komissiolle on luotu valtava työ määrä yhdistämällä ennakkollisen ja jälkikäteisen sääntelyn piirteitä. Komission tehtävänä on esimerkiksi nimetä portinvartijat, arvioida poikkeukset nimeämisistä, avustaa pyydetessä portinvartijoita toimenpiteiden määrittämisessä, seurata digitaalisia markkinoita sillä tarkkuudella, että se osaa tarvittaessa käynnistää markkinatutkimukset niin uusien portinvartijoiden nimeämiseksi, kuin epäoikeudenmukaisten käytäntöjen kieltämiseksi ja asetuksen velvoitteiden päivittämiseksi sekä johtaa asetuksen täytäntöönpanoa ja määrätä rikkomuksista mahdolliset seuraamukset. Digimarkkinasäädöksen valmistelun yhteydessä käytiinkin kiivasta keskustelua siitä, tulisiko kansallisille viranomaisille antaa merkittävämpi rooli esimerkiksi säännösten täytäntöönpanossa, mutta näin ei tehty¹⁶⁸. Näin ollen nähtäväksi jää, kykeneekö komissio muiden tehtävien ohella reagoimaan markkinoilla tapahtuviin muutoksiin riittävän nopeasti päivittämällä asetusta.

Komissiolla on edessään haasteelliset ajat, kun sen tulee muiden velvollisuuksiensa ohella suoriutua niin institutionaalisesta yhteistyöstä kuin digimarkkinasäädöksen

¹⁶⁶ Tombal 2021, s. 21.

¹⁶⁷ Leistner 2021, s. 780.

¹⁶⁸ Esimerkiksi Tombal 2022, s. 22 ja European Competition Network ECN 2021, s. 6–8.

sääntelytavoitteiden toteuttamisesta digitaalisille markkinoille. Haasteita tulevat aiheutamaan markkinatutkimukset, valvonta sekä ensimmäiset päätökset 18 artiklan mukaisista järjestelmällisistä velvoitteiden noudattamatta jättämisistä. Komission on tärkeää ottaa huomioon myös kaksoisrangaistavuuden kielto eli ne bis in idem -periaate¹⁶⁹ sekä mahdollinen päällekkäisyys muun kilpailuoikeuden, kuten SEUT 101 ja 102 artiklan perusteella määrättyjen sanktioiden, kanssa tehokkuuden takaamiseksi, ja jotta komissio saa täytäntöönpanon kautta asetuksella aikaan konkreettiset ja kohdennetut vaikutukset digitaalisille markkinoille.¹⁷⁰

Digimarkkinasäädöksellä on kunnianhimoiset tavoitteet ja siltä odotetaan paljon, mutta edellä esitetyn mukaisesti siinä on myös useita puutteita ja ongelmakohtia. Ennakkosääntelynä se poikkeaa nykyisestä jälkikäteisestä kilpailuoikeudesta, ja siinä on keskitytty pääasiassa puuttumaan markkinadynamiikkaan liittyviin häiriöihin ja epäoikeudenmukaisiin käytäntöihin¹⁷¹. Sääntelymuodolla pyritään myös nopeampaan puuttumiseen, mutta täytäntöönpanon myötä nähdään, saadaanko asetuksella riittävän laajoja muutoksia aikaan, jotta niillä olisi todellisia vaikutuksia digitaalisten markkinoiden rakenteellisiin ongelmiin.

4.3.2 Digimarkkinasäädöksen ja muun lainsäädännön yhteensopivuus

Uutta lainsäädäntöä tarkasteltaessa on olennaista ottaa huomioon sen yhteensopivuus aiemman, saman oikeudenalan lainsäädännön kanssa, koska oikeusjärjestelmän ja lainsäädännön koherenttius on välttämätöntä sen ollessa ”argumentaation rationaalisuuden perusedellytys”¹⁷². Näin ollen tämänkin tutkimuksen kannalta on tarpeellista tarkastella digimarkkinasäädöksen suhdetta jo olemassa olevaan lainsäädäntöön digitaalisella alalla. Digimarkkinasäädöksessä asetetaan paljon uusia velvollisuuksia ja kieltoja digitaalisten markkinoiden toimijoille, joista monista vastaavista on säännelty jo jollain tasolla aiemmassa EU:n lainsäädännössä. On jopa esimerkiksi kysytty, onko digimarkkinasäädös ja

¹⁶⁹ Ks. ne bis in idem -kiellon huomioon ottamisesta digimarkkinasäädöksen soveltamisessa Kuoppamäki 2023, s. 106–108.

¹⁷⁰ Ribera Martinez 2022, s. 29.

¹⁷¹ Antel ym. 2022, s. 38.

¹⁷² Ks. esimerkiksi Tuori 2007, s. 123–132.

yleinen tietosuoja-asetus tietyiltä osin saman kolikon kaksi eri puolta¹⁷³. Digimarkkinasäädös myös suoraan sovellettavana asetuksena vaikuttaa kansallisten lainsäädäntöjen tulkintaan ja soveltamiseen, mikä puolestaan saattaa aiheuttaa kansallisen säädöksen väistymisen kokonaan tai merkityksen menettämisen.

On selvää, että digimarkkinasäädös on vuorovaikutuksessa muiden EU:n ja kansallisten kilpailusääntöjen kanssa sekä täydentää niitä. Digimarkkinasäädöksen perusteluissa linjataan, että asetusta on ”sovellettava riippumatta säännöistä, jotka johtuvat muista unionin oikeuden säädöksistä, joilla säännellään tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien palvelujen tarjoamisen tiettyjä näkökohtia ja joita ovat erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679 ja (EU) 2019/1150 –”¹⁷⁴. Perustelut jättävät epäselväksi, mitä ”palvelujen tarjoamisen tiettyjä näkökohtia” sääntelevillä säännöillä tarkoitetaan ja kuinka laajalle digimarkkinasäädöksen soveltaminen esimerkiksi ennen yleistä tietosuoja-asetusta ulottuu. Asiaa voidaan tarkastella digimarkkinasäädöksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen yhtäläisyyksien kautta.

Digimarkkinasäädöksessä on useita dataan liittyviä velvoitteita, joilla on tarkoitus täydentää yleisen tietosuoja-asetuksen velvollisuuksia ja oikeuksia. Yksi toisiinsa liittyvä digimarkkinasäädöksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen artiklapari on DMA 6 artiklan 9 kohta, jossa velvoitetaan portinvartijat tarjoamaan loppukäyttäjille tietojen tosiasiallinen siirrettävyys ja GDPR 20 artiklan 1 kohta, jossa vahvistetaan oikeus tietojen siirrettävyyteen, mikä sisältää rekisteröidyn oikeuden saada itseään koskevat henkilötiedot ja oikeuden siirtää nämä tiedot toiselle rekisterinpitäjälle. Digimarkkinasäädöksen perusteluissa korostetaan artiklojen yhteyttä lausumalla, että ”[e]päselvyyksien välttämiseksi portinvartijan velvollisuus varmistaa tämän asetuksen mukainen tietojen tosiasiallinen siirrettävyys täydentää asetuksen (EU) 2016/679 [GDPR] mukaista oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen”¹⁷⁵.

Digimarkkinasäädöstä on mahdollista pitää alakohtaisena lainsäädäntönä, joka sääntelee vain ydinalustapalveluja tarjoavia yrityksiä, jolloin se olisi erityissääntelyä (*lex specialis*).

¹⁷³ Bania 2022, s. 16.

¹⁷⁴ Digimarkkinasäädöksen perustelukappaleet 10–12.

¹⁷⁵ Digimarkkinasäädöksen perustelukappale 59.

Yleinen tietosuoja-asetus puolestaan koskee henkilötietojen käsittelyä yleisesti, eli sitä voidaan pitää yleisluonteisena lainsäädäntönä (*lex generalis*).¹⁷⁶ Yleisen tietosuoja-asetuksen 20 artiklaa koskevan työohjeen mukaan tietojen siirtämiseen sovelletaan alakohdasta lainsäädäntöä eikä yleistä tietosuoja-asetusta, jos tällainen tarkoitus käy selvästi ilmi tietopyynnöstä¹⁷⁷, mikä vahvistaa sen luonnetta yleissääntelynä ja digimarkkinasäädöksen soveltamista ennen yleistä tietosuoja-asetusta, jolloin yleinen tietosuoja-asetus väistyisi digimarkkinasäädöksen tieltä, eikä niitä sovellettaisi toisiaan täydentävästi.

On kuitenkin otettava huomioon, ettei digimarkkinasäädöstä välttämättä lueta täysin alakohtaiseksi lainsäädännöksi, sillä asetusta soveltuu vain tiettyihin digitaalialalla toimiviin yrityksiin eli portinvartijoihin. On myös epäselvää, miten käyttäjän tulisi esittää pyyntö tai miten tarkoitus olla käyttämättä tietosuoja-asetuksen mukaista oikeutta käy pyynnöstä selvästi ilmi.¹⁷⁸ Digimarkkinasäädöksen täytäntöönpanon jälkeinen käytäntö tulee selvittämään oikeustilaa, mutta voi olla mahdollista, että digimarkkinasäädöstä sovellettaisiin ennen yleistä tietosuoja-asetusta myös dataan liittyvien säännösten yhteydessä. Tämä on sinänsä perusteltua, sillä digimarkkinasäädöksen soveltamisalan mukaisten palvelujen tarjoamiseen liittyy olennaisesti datan hallinta. Joka tapauksessa digimarkkinasäädöksen yleistä tietosuoja-asetusta ”täydentävä” luonne henkilötietojen siirrettävyydessä ei täysin näytä täyttyvän, jos yleinen tietosuoja-asetus väistyy digimarkkinasäädöksen tieltä sen ”soveltamisalaan kuuluvien palvelujen tarjoamisen tiettyjä näkökohtia” sääntelevänä säädöksenä. Yleinen tietosuoja-asetus tulee kuitenkin sovellettavaksi tapauksissa, joissa ei ole kyse portinvartijoista.

Digimarkkinasäädöksen ja yleisen tietosuoja-asetuksen välillä on myös selvä ristiriitakohta henkilötietojen käsittelyn valvojan määrittämisessä eikä se suoraan ratkea asetusten soveltamisaloja tutkimalla. Digimarkkinasäädöksessä annetaan komissiolle tehtäväksi valvoa 5 ja 6 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamista, kun taas yleisessä tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen käsittelyn valvonta on annettu tietosuojaviranomaisten tehtäväksi.¹⁷⁹ Näin ollen digimarkkinasäädöksen 5 ja 6 artiklan noudattamisen valvontaa koskeva säännös on ristiriidassa yleisen tietosuojasääntelyn kanssa. Ristiriidan

¹⁷⁶ Geradin ym. 2022, s. 2–3.

¹⁷⁷ Tietosuojaryhmä 2017, s. 8.

¹⁷⁸ Geradin ym. 2022, s. 6–7.

¹⁷⁹ Valtioneuvoston kirjelmä 2021, s. 11.

ratkaisemiseksi on tarpeellista saada EU:n lausunto tai linjaus asiasta, sillä valvontaa koskeva sääntely on äärimmäisen tärkeää asetusten täytäntöönpanon kannalta.

On syytä tarkastella myös digimarkkinasäädöksen ja P2B-asetuksen suhdetta, sillä asetukset sääntelevät osittain samoja asioita. Molemmissa asetuksissa on säännöksiä, jotka sääntelevät verkkoalustojen käyttämiä käyttöehtoja ja niiden sisältöä, sekä asetuksissa asetetaan velvollisuuksia tai kieltoja verkkoalustoille. Esimerkiksi DMA 5(3) ja P2B-asetuksen 10 artiklassa säännellään tuotteiden ja palveluiden tarjoamista kolmannen osapuolen kautta, ja DMA 6(5) ja P2B-asetuksen 7(3)(b) kohdissa hakukonesuosintaa. Digimarkkinasäädös heikentää P2B-asetuksen sovellettavuutta, sillä esimerkiksi edellä mainittua hakukonesuosintaa koskevassa P2B-asetuksen kohdassa vain velvoitetaan yritystä ilmoittamaan eriytetystä kohtelusta, kun taas digimarkkinasäädöksessä kielletään se kokonaan. Sama pätee myös DMA 5(3) ja P2B-asetuksen 10 artiklaan, sillä P2B-asetus vain velvoittaa esittämään perusteet tarjonnan rajoittamiselle eri ehdoilla kolmannen osapuolen kautta, kun DMA kokonaan kieltää tällaiset rajoitukset. Näin ollen digimarkkinasäädös ei vain rajoita P2B-asetuksen soveltamista, vaan tietyissä tapauksissa syrjäyttää sen.¹⁸⁰

Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että digimarkkinasäädöksessä säännellään vain portinvartijoita, kun P2B-asetusta sovelletaan kaikkiin verkossa toimiviin välityspalveluihin, jotka ovat yrityskäyttäjien käytettävissä. Näin ollen, vaikka digimarkkinasäädöksessä ja P2B-asetuksessa säännellään osittain samoja asioita, P2B-asetuksen soveltamisala on laajempi kuin digimarkkinasäädöksen, joten digimarkkinasäädös syrjäyttää P2B-asetuksen vain silloin, kun kyseessä on portinvartijan toiminta. Tämä kuitenkin tarkoittaa sitä, ettei digimarkkinasäädöstä voida panna täytäntöön rajoittamatta jo olemassa olevan lainsäädännön soveltamista.

Digimarkkinasäädös ei aiheuta säädösten soveltamisessa epäselvyyksiä pelkästään EU:n tasolla, vaan se ulottuu myös kansalliselle tasolle. Säädösten yhtäaikaista soveltamista koskeva oikeustila on epäselvä, sillä digimarkkinasäädöksen 1 artiklan 5 kohdassa kielletään jäsenvaltioita asettamasta ja soveltamasta sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka

¹⁸⁰ Bania 2022, s. 6–7.

kuuluvat digimarkkinasäädöksen soveltamisalaan tai niillä on samat tavoitteet, mutta 1 artiklan 6 kohdassa kuitenkin sallitaan sellaisten kansallisten kilpailusäännösten soveltaminen, jotka liittyvät SEUT 101 ja 102 artiklan ja sulautuma-asetuksen tavoitteisiin sekä muunlaiseen yksipuoliseen toimintaan, jota harjoittavat muut kuin portinvartijat. Se, mitkä kansalliset säädökset kuuluvat 5 kohdan ja mitkä 6 kohdan alaisuuteen, on vielä epäselvää, etenkin kun digimarkkinasäädöksen mukainen tavoite varmistaa kilpailulliset ja oikeudenmukaiset markkinat on hyvin laaja ja monimerkityksellinen.

Saksa esimerkiksi päivitti kilpailulakiaan ja vuonna 2021 voimaan tuli sen kilpailulain artikla 19(a)¹⁸¹, joka on säädetty erityisesti silmällä pitäen suuria verkkoalustoja, ja sen perusteella voidaan ennakolta kieltää yrityksiä harjoittamasta säädöksessä erikseen määriteltäviä toimia, kuten suosimasta omia tuotteita tai palveluita. Näin ollen on epäselvää, saako Saksa jatkaa uuden säännöksensä soveltamista DMA 1(6) artiklan mukaisena säädöksenä vai luokitellaanko se DMA 1(5) artiklan mukaiseksi ristiriitaiseksi ”portinvartijasäännöksi”, jolloin digimarkkinasäädös syrjäyttää sen.¹⁸²

Digimarkkinasäädöksen yhteensopivuus muun lainsäädännön kanssa on suuressa kuvassa hyvä, mutta mahdollisia ongelmakohtiakin löytyy. Jos digimarkkinasäädös luokitellaan erityissääntelyksi saattaa se esimerkiksi aiheuttaa sen soveltamisen tietyissä tilanteissa ennen yleistä tietosuoja-asetusta, vaikka digimarkkinasäädöksessä tavoitteeksi asetettiin asetusten toisiaan täydentävä luonne. Asetusten välillä on löydettävissä myös yksi selvä ristiriita koskien henkilötietojen käsittelyn valvontaa. Myös P2B-asetuksen ja digimarkkinasäädöksen päällekkäisyys aiheuttaa asetusten soveltamisen tapauskohtaisen tulkinnan tarpeen, sillä digimarkkinasäädös syrjäyttää P2B-asetuksen hakukonesuosintaa ja palvelujen tarjontaa eri ehdoilla kolmannen osapuolen kautta koskevat artiklat tietyissä soveltamistilanteissa. Lisäksi digimarkkinasäädöksen vaikutukset kansallisiin säädöksiin ovat vielä epäselviä. Näin ollen digimarkkinasäädöksessä on kohtia, jotka vaarantavat digitaalialan lainsäädännön koherenssia, etenkin kun oikeustilaa selventävää oikeuskäytäntöä ei ole vielä syntynyt.

¹⁸¹ Competition Act in the version published on 26 June 2013 (Bundesgesetzblatt (Federal Law Gazette) I, 2013, p. 1750, 3245), as last amended by Article 2 of the Act of 19 July 2022 (Federal Law Gazette I, p. 1214).

¹⁸² Körber 2021, s. 5.

4.4 Digitaalisten markkinoiden sääntelyn kehitysehdotuksia

Digimarkkinasäädös on hyvä alku EU:n digitaalisten markkinoiden avoimuuden ja kilpailullisuuden lisäämiseksi, mutta uutta ja erilaista lainsäädäntöäkin vielä tarvitaan. Digimarkkinasäädös kohdistuu vain digitaalisten markkinoiden kaikkein suurimpiin yrityksiin ja se on pistemäistä ennakkosääntelyä, jolloin sen soveltamisala jää suhteellisen kapeaksi ottaen huomioon, kuinka laajat markkinat ovat. Monet haitalliset tai epäoikeudenmukaiset käytännöt eivät edelleenkään sovi kilpailuoikeudellisten säännösten, kuten SEUT 101 ja 102 artiklan tai digimarkkinasäädöksen, soveltamisalaan. Vaikka tiettyihin kilpailuoikeudellisiin ongelmiin pystyttäisiinkin puuttumaan olemassa olevien säädösten avulla, niin tehokkaampia, nopeampia ja kustannustehokkaampiakin tapoja on olemassa¹⁸³. Näin ollen esimerkiksi soveltamisalaltaan kattavammalle ja säätämismuodoltaan yleisemmälle ennakkosääntelylle olisi tarvetta digitaalisilla markkinoilla.

Digimarkkinasäädöksen puutteet ja ongelmat ovat osoittaneet kehityskohtia, joihin digitaaliset markkinat kaipaavat yhä sääntelyä. Liian kapea portinvartijoiden määritelmä ja kynnysarvot rajaavat lainsäädännön vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Digimarkkinasäädöksessä on potentiaalia, mutta arvioiden mukaan se tulee koskemaan vain 10–15 suurinta verkkoalustaa¹⁸⁴, vaikka suuria ja markkinoita vääristäviä käytäntöjä harjoittavia yrityksiä on tätä enemmän. EU:n tulisikin päivittää asetusta laajentamalla portinvartijan määritelmää, jotta asetuksen merkittävyys laajenisi ja vaikutukset digitaalisille markkinoille kasvaisivat. Portinvartijan määrällisiä arvoja voitaisiin esimerkiksi muuttaa siten, että käyttäjämäärien laskennassa otettaisiin huomioon myös EU:n ulkopuoliset käyttäjät, jolloin yrityksen todellinen markkina-asema ja vaikutuksellisuus huomioitaisiin paremmin kuin nykyisessä asetuksessa¹⁸⁵.

Nykyiset kilpailusäännökset ja digimarkkinasäädös sääntelevät yksittäisiä yrityksiä ja niiden toiminnan aiheuttamia markkinahäiriöitä, mutta säädösten avulla ei tällä hetkellä pystytä puuttumaan kilpailunvastaisiin markkinarakenteisiin. Markkinarakenteet voivat monella eri tavalla heikentää markkinoiden tehokasta toimintaa ja kilpailullisuutta. Jos

¹⁸³ Konkurrensverket 2021, s. 11.

¹⁸⁴ Valtioneuvoston kirjelmä 2021, s. 2.

¹⁸⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2021, s. 34–35.

esimerkiksi markkinoilla esiintyy yleisesti kilpailua häiritsevää toimintaa tai käytäntöjä, tulee kaikkiin näihin puuttua yrityskohtaisesti eikä esimerkiksi yhdellä markkinoita tai markkinarakennetta koskevalla tutkimuksella. Lisäksi perinteisiä kilpailusääntöjä voidaan soveltaa vasta sen jälkeen, kun kilpailunvastainen toiminta on aloitettu ja se on havaittu.¹⁸⁶ Jos kilpailunvastaista toimintaa ei havaita tai tutkimuksen perusteella se ei sovi kilpailusäännösten soveltamisalaan, ei toimintaan voida puuttua lainkaan.

Digitaalisten markkinoiden oikeudellisessa kehityksessä tulisikin ottaa nykyistä paremmin huomioon joustavuuden tarve, jotta kohdennettujen ja räätälöityjen toimien toteuttaminen olisi mahdollista markkinoilla. Tämän ohella tulisi mahdollistaa myös yksittäisten markkinaolosuhteiden tutkiminen perusteellisesti ja oikeusvarmasti, sekä toimenpiteet, jotka koskevat kokonaisia markkinoita eivätkä pelkästään tiettyjä markkinatoimijoita. Lisäksi lainsäädännöllistä kehitystä tarvittaisiin mahdollistamaan rakenteellisten markkinahäiriöiden korjaaminen, eikä pelkästään yksittäisten toimintatapojen kieltäminen.¹⁸⁷

Tulevaisuudessa digitaalisten markkinoiden sääntelymuotoa tulee kehittää. Kilpailuoikeus on pitkään muodostunut niin sanotusta perinteisestä kilpailuoikeudellisesta eli jälkikäteiseen tutkimiseen perustuvasta sääntelystä. Perinteinen kilpailuoikeudellinen säätämistyyl ei kuitenkaan ole kaikkein tehokkain ja parhain säätämismuoto sellaisilla dynaamisilla markkinoilla, joilla toimii monopoleja, oligopoleja, esiintyy markkinoiden hyväksikäyttöä ja jotka vaativat jatkuvaa täytäntöönpanoa tai seurantaa. Digitaalisilla markkinoilla on käytännössä kaikki edellä kuvatun mukaiset piirteet, mikä tarkoittaa sitä, että suoraan annettu asetus korjaa tehokkaammin ja kattavammin markkinoilla esiintyviä jatkuvia markkinahäiriöitä, kuin perinteinen kilpailunrajoitusten noudattamisen valvontaan perustuva lainsäätämismuoto. Lisäksi suoralla sääntelyllä voidaan pyrkiä muihinkin tavoitteisiin kuin pelkään markkinoiden tehokkuuden parantamiseen.¹⁸⁸

Suoralla sääntelylläkin on kuitenkin omat huonot puolensa, kuten esimerkiksi sen rajoittuminen vain tiettyihin ennalta määrättyihin tilanteisiin, jolloin tapauskohtainen harkinnanvara pienenee ja se saattaa antaa yrityksille mahdollisuuden harjoittaa kilpailua

¹⁸⁶ Konkurrensverket 2021, s. 11–12.

¹⁸⁷ Konkurrensverket 2021, s. 14.

¹⁸⁸ OECD 2021, s. 13–14.

häiritsevää, mutta sinänsä lainsäädännössä sallittua toimintaa. Näin ollen tulevaisuudessa digitaalisille markkinoille paras säätämismuoto voisi olla perinteisen kilpailuoikeuden ja suoran ennakkollisen sääntelyn yhdistelmä. Tällöin voitaisiin yhdistää molempien säätämismuotojen parhaat puolet ja saada aikaan tehokasta lainsäädäntöä digitaalisille markkinoille.¹⁸⁹ Digimarkkinasäädös asettuu vahvasti ennakkollisen sääntelyn puolelle, vaikka sillä onkin yksittäisiä yhtymäkohtia perinteiseen kilpailuoikeudelliseen sääntelyyn, joten sitä ei voida vielä pitää sääntelymuotojen yhdistelmänä.

Ennakkosääntely, jossa otetaan huomioon perinteisen kilpailuoikeuden periaatteet, on jo osoittautunut toimivaksi sääntelymuodoksi esimerkiksi televiestintämarkkinoilla¹⁹⁰. Näin ollen EU:n kannattaisi kehittää digitaalisille markkinoille ennakkosääntelyä, jossa otetaan huomioon perinteisen kilpailuoikeuden periaatteita ja hyviä ominaisuuksia, eikä pyrkiä liian yksityiskohtaiseen, pelkkiä velvoitteita asettavaan sääntelyyn. Digitaalisten markkinoiden tulevaa lainsäädäntöä ei siis tulisi liikaa erottaa aiemmasta kilpailuoikeudellisesta lainsäädännöstä, vaan yhdistää uutta ja vanhaa. Lisäksi kyseinen menettely mahdollistaisi kilpailullisuuden lisäksi muidenkin poliittisten tavoitteiden huomioon ottamisen ja edistämisen kilpailuoikeuden avulla.¹⁹¹

Jos EU todella haluaa johtaa digitaalisten markkinoiden lainsäädännöllistä kehitystä, tulee sen ottaa huomioon myös lainsäädännön yhtenäisyys. Tällä hetkellä monet säädökset, jotka ovat yhteydessä toisiinsa tai sääntelevät osittain samoja asioita, eivät muodosta täysin johdonmukaista kokonaisuutta, esimerkkinä datan hallintaan liittyvät säädökset¹⁹². Tulevaisuudessa tulisikin kiinnittää huomiota siihen, että digitaalisia markkinoita koskeva sääntelystä ei tule liian hajanaista ja monimutkaista. Tehokkaan sääntelyn ja digitaalisten markkinoiden sääntelyn johtavan aseman saavuttaminen ei tule olemaan yksinkertainen tehtävä, mutta EU:lla on siihen täydet mahdollisuudet.

¹⁸⁹ Ks. OECD 2021, s. 14.

¹⁹⁰ Ks. Esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1972, annettu 11 päivänä joulukuuta 2018, eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (uudelleenlaadittu), EUVL L 321, 17.12.2018, s. 36–321.

¹⁹¹ Körber 2021, s. 5–6

¹⁹² Renda 2022, s. 18.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Digimarkkinasäädöksen tuomat muutokset portinvartijoille ja digitaalisille markkinoille

Tutkimuksen tavoitteena oli tutkia digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuutta analysoimalla asetuksen vaikutuksia portinvartijoille ja digitaalisille markkinoille sekä arvioimalla sen ongelmakohtia. Tutkimuskysymykset, joihin tällä tutkimuksella vastattiin olivat: *Millaisia vaikutuksia digimarkkinasäädöksellä on portinvartijoihin ja digitaalisiin markkinoihin? Millaisia ongelmia digimarkkinasäädöksen soveltamiseen liittyy?* Lisäksi tutkimuksen lopussa esitettiin ehdotuksia digitaalisten markkinoiden sääntelyn kehittämiseksi. Tutkimus on toteutettu lainopillisena eli oikeusdogmaattisena tutkimuksena, jossa on piirteitä myös *lege de frenda*- ja oikeustaloustieteellisestä tutkimuksesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista digitaalisella eli digimarkkinasäädös on uusi digitaalialaa koskeva asetus. Se on lisäksi tuorein lisä EU:n kilpailusääntelyyn. Asetuksen keskeisenä tavoitteena on lisätä digitaalialan markkinoiden avoimuutta ja kilpailullisuutta. Tavoitteeseen pyritään asettamalla tietyt kynnsarvot ylittävälle yrityksille eli portinvartijoille velvollisuuksia ja kiellotoja tarkoituksena ehkäistä toimia, jotka on katsottu haitallisiksi digitaalisille markkinoille.

Tutkimuksessa päädytään siihen lopputulokseen, että digimarkkinasäädöksessä asetetut velvoitteet portinvartijoille tulevat vaikuttamaan niiden liiketoimintaan laajasti, esimerkiksi tietojen luovuttamisen, yhteistyön ja tiettyjen käytäntöjen kiellojen muodossa. Asetuksen velvoitteiden täyttäminen tulee vaatimaan portinvartijoilta mittavia valmisteluja ja toimintatapojen muutoksia, joihin kuuluu myös resursseja. Velvoitteita asetetaan myös datan hallintaan ja keräämiseen, mikä tulee vaikuttamaan merkittävästi portinvartijoiden liiketoimintaan ja asemaan markkinoilla. Dataan liittyvät velvoitteet tulevat heikentämään portinvartijoiden asemaa markkinoilla, sillä niiden tulee esimerkiksi luovuttaa loppukäyttäjistä keräämiään tietoja yrityskäyttäjilleen.

Uuteen lainsäädäntöön perehtyminen ja asetuksen velvoitteiden noudattaminen ei kuitenkaan ole portinvartijoille pelkkä taakka, vaan digimarkkinasäädös myös yhtenäistää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, tarkoittaen sitä, että kansainvälisten yritysten ei tarvitse perehtyä tai noudattaa kuin yhtä lainsäädäntöä EU:n alueella. Lisäksi asetus suoraan vaikuttavana ennakkosääntelynä kertoo portinvartijoille jo etukäteen täsmällisesti, millainen toiminta on lainvastaista, toisin kuin esimerkiksi SEUT 101 ja 102 artikla, joita sovelletaan jälkikäteen tapauskohtaisesti. Toisaalta ennakkosääntelyyn jätetty liikkumavara komissiolle aiheuttaa epävarmuutta esimerkiksi sen suhteen, mitkä portinvartijoiden konkreettiset toimenpiteet ovat riittäviä velvoitteiden täyttämiseksi.

Digimarkkinasäädöksellä pyritään lisäämään kilpailua markkinoilla, mikä onnistuu digitaalisilla markkinoilla parhaiten pyrkimällä poistamaan markkinoille pääsyn esteitä ja tasapuolistamalla toimintamahdollisuuksia. Tutkimuksen tulosten mukaan, tällä hetkellä digitaalisten markkinoiden ominaispiirteiden, kuten markkinoiden keskittymisen, verkosto- ja lukkiutumisvaikutuksen, mittakaavaetujen sekä datan epätasaisen jakautumisen vuoksi markkinoille pääsy on äärimmäisen haastavaa. Tähän pyritään vaikuttamaan digimarkkinasäädöksessä esimerkiksi asettamalla portinvartijoille sellaisia velvoitteita ja kieltoja, jotka tasapuolistavat toimintaedellytyksiä sekä oikeudenmukaistavat markkinakäyttäytymistä.

Markkinoille pääsyn esteisiin puututaan etenkin datan käyttöön ja luovuttamiseen liittyvillä velvoitteilla. Big data muodostaa yhden suurimmista markkinoille pääsyn esteistä digitaalisilla markkinoilla ja nyt ensimmäistä kertaa EU kunnolla puuttuu sen aiheuttamiin markkinoiden häiriötekijöihin muun muassa velvoittamalla portinvartijoita olemaan käyttämättä tietoja, jotka eivät ole julkisesti saatavilla kilpaillessaan yrityskäyttäjien kanssa. Käyttäjätietojen saatavuuttakin helpotetaan monilla dataan liittyvillä velvoitteilla. Datavetoisten säännösten lisäksi markkinoille pääsyn esteitä alennetaan esimerkiksi kiel-
tämällä omien palvelujen suosiminen, velvoittamalla mahdollistamaan eri palveluntarjoajien sovellusten ja sovelluskauppojen yhteentoimivuus portinvartijan omien tuotteiden kanssa sekä säätämällä käytettävistä yleisistä käyttöehdoista.

Tutkimuksessa perehdyttiin lisäksi siihen, millaisia vaikutuksia asetuksella tulee olemaan digitaalisilla markkinoilla toimiviin muihin yrityksiin. Portinvartijoille asetetut

kiellot ja velvollisuudet tarkoittavat monen kohdan osalta pk-yritysten lisääntyneitä oikeuksia. Pk-yritysten saadessa esimerkiksi käyttöönsä portinvartijoiden keräämää käyttäjätietoja, pystyvät nekin kehittämään tarjontaansa ja tunnistamaan markkinailmiöitä. Tämä lisää kilpailua ja luo markkinoille tasapuolisemmat toimintamahdollisuudet. Digimarkkinasäädöksellä lisäksi puututaan neuvotteluasemaan yritysten välillä, mikä myös vaikuttaa toimintamahdollisuuksiin sekä edistää markkinoiden oikeudenmukaisuutta. Kilpailun lisääntyminen markkinoilla avaa uusia mahdollisuuksia innovoinnille ja uusille yrityksille. Digimarkkinasäädöksen rajoittaessa portinvartijoiden toimintaa, tulee se lisäämään muiden yritysten toimintamahdollisuuksia, jolloin saavutetaan asetuksen tavoitteita kilpailullisista ja oikeudenmukaisista markkinoista.

5.2 Digimarkkinasäädöksen ongelmia

Uusi lainsäädäntö harvoin, jos koskaan, on täysin ongelmaton ja näin on myös digimarkkinasäädöksen kanssa. Tutkimuksessa tunnistettuja digimarkkinasäädöksen mahdollisia ongelmia tai ainakin tulkintaa edellyttäviä kohtia liittyy sen määritelmiin sekä säätämismuotoon ja yhteensopivuuteen muun lainsäädännön kanssa. Lainsäädännön puutteellisuudet tai tulkinnanvaraiset kohdat vaikuttavat asetuksen tehokkaaseen täytäntöönpanoon ja kokonaisvaltaiseen vaikutuksellisuuteen.

Määritelmällisiä ongelmia esiintyy digimarkkinasäädöksen olennaisten käsitteiden yhteydessä, kuten portinvartijan käsitteen. Portinvartijan käsite itsessään on määritelty tarkoin kynnyksarvojen avulla, mutta ongelma liittyy sen poikkeuksiin. Portinvartijaksi nimitylle yritykselle annetaan asetuksessa mahdollisuus yrittää esittää vastaperusteluja sille, miksi sitä ei poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi tulisi luokitella portinvartijaksi. Poikkeuksellisten olosuhteiden käsite liittyy myös velvoitteiden soveltamisen keskeyttämiseen. Asetuksessa ei kuitenkaan määritellä tarkemmin millaisia "pätevät perustelut" tai "riittävän poikkeukselliset" olosuhteet ovat, vaan ne jäävät tapauskohtaisen käytännön harkinnan varaan. Kyseinen käsitteellinen harkinnanvara viivästyttää portinvartijoiden nimeämisiä ja asetuksen tehokasta täytäntöönpanoa.

Käsitteellisiä ongelmia liittyy myös termeihin "kilpailullinen" ja "oikeudenmukainen". Käsitteisiin viitataan asetuksessa toistuvasti, mutta niitä ei määritellä lainkaan, ei edes määritelmällisten kehysten kautta. Käsitteet kylläkin ovat yleiskielellisiä, mutta niiden käyttäminen myös velvoitteiden yhteydessä tarkoittaa sitä, että niin portinvartijoilla kuin komissiollakin tulisi olla käsitteille sama määritelmä, jotta toteutettavat toimenpiteet ja vaatimukset vastaisivat toisiaan. Näin ei välttämättä tule olemaan, kun ainakin osa portinvartijoista saattaa yrittää hyödyntää käsitteellistä tulkinnanvaraisuutta ja vedota siihen riitatilanteissa. Lisäksi portinvartijat saattavat tahtomattaankin tulkinnallisten erojen vuoksi toteuttaa toimenpiteet riittämättömällä tavalla, mistä niille asetuksen ennakosäätelyllisen luonteen vuoksi seuraa suoraan sanktio.

Tutkimuksessa tarkasteltiin myös digimarkkinasäädöksen säätämismuotoon liittyviä ongelmia. Asetus on ex ante -säätelyä, minkä vuoksi siinä asetetaan ennakkollisia käyttäytymissäätöjä. Digimarkkinasäädöksen velvoitteet ovat kuitenkin hyvin yksityiskohtaisia ja tarkkoja, jopa pistemäisiä, jolloin sen soveltamisala jää kapeaksi. Lisäksi asetuksen velvoitteet koskevat kaikkia ydinalustapalveluja tarjoavia yrityksiä, jotka nimetään portinvartijoiksi, vaikka niiden liiketoimintamallit ja -käytännöt saattavat poiketa toisistaan suurestikin. Kaikki säännökset eivät siis välttämättä sovi kaikkien portinvartijoiden sovellettavaksi, ainakaan sellaisenaan. Näin ollen asetusta ei onnistu puuttumaan digitaalisten markkinoiden ongelmiin tavoitteiden mukaisessa laajuudessa, vaan sillä saadaan ennemminkin aikaan muutoksia yksittäisiin haitallisiin käytäntöihin.

Asetuksen joustavuutta on pyritty lisäämään muun muassa komission oikeudella päivittää ja täydentää velvoitteita sekä mahdollistamalla neuvottelemisen portinvartijoiden kanssa tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisesta, mikä otettiin tutkimuksessa huomioon digimarkkinasäädöksen säätämismuotovalinnan ongelmia vastaan puhuvana seikkana. Asetuksen joustavuus lisääntyy kyseisten säännösten myötä, mutta samalla se lisää komission työmäärää merkittävästi. Näin ollen nähtäväksi jää, pystyykö komissio hoitamaan asianmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla kaikki sen lisääntyneet tehtävät digimarkkinasäädöksen myötä, vai tuleeko asetuksen täytäntöönpano vesittymään komissiolle kohdistetun liian suuren työmäärän vuoksi.

EU:n nykyisessä lainsäädännössä on jo säännöksiä vastaavista asioista, kuin digimarkkinasäädöksessä. Pääasiassa digimarkkinasäädös asettuu hyvin yksiin nykyisten kilpailusäännösten ja digitaalisten markkinoiden lainsäädännön kanssa, mutta yksittäisiä ongelmallisia kohtiakin löytyy. Digimarkkinasäädöksen tarkoituksena on esimerkiksi datan siirrettävyydessä täydentää yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista sääntelyä, mutta on mahdollista, että digimarkkinasäädös tosiasiallisesti syrjäyttää erityissääntelynä yleisen tietosuoja-asetuksen vastaavan säännöksen. Asetusten välillä esiintyy myös ristiriita henkilötietojen käsittelyn velvoitteiden noudattamisen valvontatahon määrittämisessä. Digimarkkinasäädös myös syrjäyttää P2B-asetuksen säännökset koskien käyttöehtoja sekä tuotteiden ja palvelujen tarjoamista poikkeavin ehdoin kolmannen osapuolen kautta, tehden niistä portinvartijoiden kohdalla merkityksettömiä.

Digimarkkinasäädöstä tarkasteltiin myös suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Epäselvä tulkinnallinen kohta liittyy kansallisten säädösten ja digimarkkinasäädöksen yhtäaikaan soveltamiseen. Tällä hetkellä ei ole vielä täysin varmaa millaiset kansalliset säädökset tulkitaan digimarkkinasäädöksen kannalta sallituiksi ja mitkä kielletyiksi. On normaalia, että uusi lainsäädäntö on osittain päällekkäistä aiemman lainsäädännön kanssa ja se ei sinänsä ole ongelmallista, mutta ennen säädöksen soveltamista tai virallisia kannanottoja on epäselvää, miten soveltamisjärjestys tulee toteutumaan tulkinnanvaraisissa kohdissa.

5.3 Digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuus ja digitaalisten markkinoiden lainsäädännön tulevaisuus

Edellä esitetyt ongelmat tulevat selviämään digimarkkinasäädöksen soveltamisen aloittamisen jälkeen, eivätkä ne välttämättä tule olemaan suuria ongelmia täytäntöönpanon tehokkuudelle tai asetuksen käytännön soveltamiselle. Kaikessa lainsäädännössä on tulkinnanvaraisia kohtia ja mahdollisia ristiriitoja aiemman lainsäädännön kanssa, mutta se ei tarkoita, että lainsäädäntö olisi epäonnistunut. Digimarkkinasäädös tulee todennäköisesti sopimaan nykyisen kilpailusääntelyn kanssa yhteen ilman suuria tai rakenteellisia ongelmia. Tavallisesti uuden lainsäädännön soveltamisen alkaessa tulkinnanvaraiset kohdat alkavat vasta muotoutumaan ja vakiintunut tulkintakäytäntö syntyy ajan myötä

eikä suurempia ongelmia synny, niin kuin todennäköisesti käy digimarkkinasäädöksenkin kanssa. Mahdollista kuitenkin myös on, että täytäntöönpanossa ja asetuksen tehokkuudessa esiintyy ongelmia, ainakin siihen saakka, kunnes oikeuskäytäntö tai EU:n linjaukset tarkentavat epäselviä kohtia. Joka tapauksessa, mitä vähemmän uudella säädöksellä on tulkinnanvaraisia kohtia aiempaan lainsäädäntöön verrattuna, sitä onnistuneempi uusi säädös on.

Tavoitteiden kannalta suurin digimarkkinasäädöksen haaste liittyy sen yksityiskohtaisuuteen. Ei ole mahdollista säännellä kaikkia mahdollisia haitallisia käytäntöjä tai toimintatapoja, eikä se ole myöskään tarkoituksenmukaista. Ennakkosäätelyn tulee olla riittävän yksityiskohtaista oikeusvarmuuden takaamiseksi, mutta digimarkkinasäädöstä voidaan tästä huolimatta pitää liian yksityiskohtaisena sääntelemään digitaalisia markkinoita. Digimarkkinasäädöksellä pystytään nykyisellään puuttumaan vain tiettyihin yksittäisiin käytäntöihin, mutta siinä ei aseteta kattavia, perinteisen kilpailuoikeuden tyylisiä, periaatteellisia velvoitteita lainkaan. Lisäksi ydinalustapalveluja tarjoavat yritykset vaihtelevat liiketoiminnallisesti suuresti, mutta tästä huolimatta käytännössä kaikkia digimarkkinasäädöksen yksityiskohtaisia säännöksiä sovelletaan kaikkiin portinvartijoihin, vaikka osasta säännöksistä on tunnistettavissa niiden kohdentuminen tiettytyypistä liiketoimintaa harjoittaville portinvartijoille.

Digitaaliset markkinat kaipaivatkin sääntelyä, jossa on sekä perinteisen jälkikäteen sääntelyn että ennakkosäätelyn piirteitä, jotta lainsäädäntö olisi mahdollisimman tehokasta. Tulevan lainsäädännön kehitysehdotuksena esitettiin yhdistelmä-lainsäädäntö, jossa yhdistetään perinteisen ja uuden kilpailuoikeuden parhaimmat puolet. Säännöksistä ei tehtäisi yhtä yksityiskohtaisia kuin digimarkkinasäädöksessä, mutta säätämismuodon tulisi kuitenkin olla ennakollinen, sillä aiempi kilpailuoikeus on todettu liian hitaaksi toimimaan tehokkaasti dynaamisilla digitaalisilla markkinoilla. Lisäksi digimarkkinasäädöstä voitaisiin päivittää, esimerkiksi laajentamalla portinvartijan käsitettä ottamalla sen määrittelyssä huomioon myös EU:n ulkopuoliset käyttäjämäärät.

Digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuus sen puutteista huolimatta tulee todennäköisesti olemaan hyvä. Portinvartijoiden velvollisuuksilla ja kielloilla saadaan lisättyä digitaalisten markkinoiden kilpailullisuutta ja avoimuutta, kun markkinoille pääsyn esteet

alenevat, toimintaedellytykset tasapuolistuvat, neuvotteluvoima tasoittuu ja epäoikeudenmukaiset käytännöt vähenevät. Tästä huolimatta EU:lla on edessään vielä pitkä tie pyrkinessään johtamaan digitaalisten markkinoiden kehitystä niin lainsäädännöllisesti kuin teknologisesti. Digimarkkinasäädöksen vaikutuksellisuuden kokonaisvaltainen arviointi on kuitenkin mahdollista tehdä vasta sen jälkeen, kun asetuksen soveltaminen on aloitettu, joka onkin hyvä aihe lisätutkimukselle.