



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 15. toukokuuta 2018
(OR. en)

8601/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0112 (COD)

MI 335
COMPET 293
DIGIT 91
IND 126
TELECOM 129
PI 54
AUDIO 33
JUSTCIV 109
CODEC 743

ILMOITUS

Lähettiläjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Asetus yritysten ja verkkoalustojen yhteyksistä

Valtuuskunnille toimitetaan ohessa puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja alustojen ja yritysten yhteyksiä koskevasta asetuksesta kilpailukykyneuvostossa 28. toukokuuta 2018 käytävän periaatekeskustelun valmistelua varten.

1. Avoin ja ennakoitava liiketoimintaympäristö luottamuksen turvaamiseksi

Verkkoalustat ovat ainutlaatuisen tehokkaita välineitä päästä kuluttajamarkkinoille yli valtioiden rajojen, ja niistä on tullut menestyvien yritysten säännöllisesti käyttämä rajapinta: yli miljoona yritystä EU:ssa käy kauppaa verkkoalustojen kautta tavoittaakseen asiakkaansa, puolet kaikista matkavarauksista Euroopassa tehdään verkossa, kuusi kymmenestä eurooppalaisesta pk-yrityksestä hyödyntää sosiaalista mediaa tuotteidensa ja palveluidensa markkinoinnissa ja 66 prosenttia ilmoittaa, että sijoittuminen hakutuloksissa vaikuttaa merkittävästi niiden myyntiin.

Sähköinen kaupankäynti kasvaa nopeasti ja yhä useammin kauppaa käydään verkkoalustojen välityksellä. Alustat toimivat yhä enenevässä määrin portteina markkinoille ja vaikuttavat näin ollen digitalouden rakennemuutokseen. Läsäolo (alustoilla) ja näkyvyys (myös hakukoneissa) verkossa ovat elintärkeitä eurooppalaisten yritysten menestyksekkäälle osallistumiselle EU:n talouteen.

Verkkoalustat hyötyvät suotuisasta kasvusyklistä ennennäkemättömän suurien, nopeiden ja laajojen datavetoisten verkostovaikutusten myötä: käyttäjämäärien lisääntyminen alustan yhdellä puolella (esim. myyjät, sisällöntuottajat, palveluntarjoajat) tekee siitä houkuttelevamman toisella puolella oleville käyttäjille (esim. kuluttajat, katsojat) ja päinvastoin. Alustoilla on käytettävissään suuri määrä laadukasta ja monipuolista dataa, myös käyttäjien profiileissa ja asetuksissa. Tämän ansiosta ne voivat parantaa tuotteitaan ja palvelujaan sovittamalla yhteen tuotteiden/palvelujen kysynnän ja tarjonnan (verkkoalustoilla) sekä haut ja hakutulokset (hakukoneissa) ennennäkemättömän tehokkaasti.

Edellä esitetyt seikat voivat johtaa epätasapainoiseen neuvotteluasemaan, koska yritykset ovat asiakkaidensa saavuttamiseksi yhä riippuvaisempia alustoista ja yleisistä hakukoneista.

Verkkoalustojen liiketoimintastrategiat keskittyvät pääasiassa asiakkaiden houkuttelemiseen ja säilyttämiseen, kun taas niiden yritysasiakkaiden on liikevaihtonsa optimoimiseksi tyypillisesti oltava läsnä useammalla alustalla kullakin markkinasegmentillä. Verkostovaikutuksen tuloksena alustojen markkinat ovat lisäksi erittäin keskittyneet monilla talouden aloilla.

Euroopan komission viimeisten kahden vuoden aikana suorittamassa perusteellisessa tiedonkeruussa (mukaan lukien useat tutkimukset, seminaarit ja monet yritysten tekemät valitukset) tuli ilmi merkittävä määrä haitallisia kauppatapoja, jotka rajoittavat monien – usein pienten – yrityskäyttäjien mahdollisuuksia saada täysi hyöty verkkovälityksestä. Tämä estää niitä keskittymästä ydintehtäviinsä: kasvun ja työpaikkojen luomiseen tarjoamalla laajin mahdollinen valikoima tuotteita ja palveluita asiakkaille Euroopassa (ja maailmanlaajuisesti). Sekä EU:n että kansallisella tasolla kerätyn näytön perusteella voidaan olettaa, että lähes puolet yrityskäyttäjistä on jo kokenut haitallisiksi sellaiset käytännöt kuin alustojen käyttöehtojen äkkinäiset ja mielivaltaiset muutokset, puutteelliset tiedot niistä seikoista, jotka määrittävät hakutulokset ja niiden järjestyksen, alustoilta poistaminen ilman asianmukaisia perusteluita, alustan datakäytäntöjen epäselvyys tai väitetty syrjivä kohtelu vertikaalisesti integroituneilla alustoilla, jotka kilpailevat kolmansina osapuolina olevien myyjien kanssa.

Komission tutkimuksen mukaan kolmasosaa näistä ongelmista ei ole saatu ratkaistua, ja 29 prosentissa tapauksista ratkaiseminen on ongelmallista, mikä osoittaa tehokkaiden oikeussuojakeinojen puutteellisuuden tällä alalla. On huomattava, että monet ongelmalliset kysymykset eivät tule lainkaan esiin, mikä johtuu alustojen mahdollisten vastatoimien pelosta. Koska kokonaiskäyttäjämääräksi arvioidaan noin miljoona EU:n yritystä¹, sadat tuhannet yritykset ovat siis kärsineet kielteisistä vaikutuksista tavalla tai toisella.

Kilpailu- tai kuluttajansuojalaissa ei puututa tehokkaasti näihin kysymyksiin. Vain muutaman suurimman alustan voitaisiin mahdollisesti katsoa toimivan määräävässä asemassa kilpailulainsäädännön perusteella. Kuluttajansuojalainsäädäntö taas rajoittuu yritysten ja kuluttajien välisiin liiketoimiin, eikä siinä yleensä puututa todettuihin hyvän kauppatapan vastaisiin menettelyihin, jotka vaikuttavat muihin yrityksiin. Hyvän kauppatapan vastaisia menettelyjä koskevissa voimassa olevissa kansallisissa laeissa ei myöskään varsinaisesti puututa edellä kuvattuihin ongelmiin.

¹ Copenhagen Economics, 'Online Intermediaries Impact on the EU economy', EDiMA, lokakuu 2015.

Itse markkinadynamiikka ei varmaankaan tule merkittävästi muuttumaan, koska niiden yritysten lukumäärän, jotka haluavat käyttää verkkoalustoja kuluttajien tavoittamiseksi, odotetaan kasvavan paljon nopeammin kuin verkkoalustojen lukumäärän. Tämän seurauksena riippuvaisuudesta johtuva neuvotteluaseman epätasapaino muuttuu vielä nykyistäkin räikeämmäksi, ja itsesääntelyaloitteilla ei todennäköisesti pystytä puuttumaan tehokkaasti todettuihin ongelmiin.

EU:n yritykset tarvitsevat avoimen ja ennakoitavan liiketoimintaympäristön voidakseen hyödyntää täysimittaisesti verkkoalustatalouden luomia digitaalisia innovaatioita ja kasvumahdollisuuksia. Näin ollen on olennaisen tärkeää varmistaa alustojen tärkeimpien kauppatapojen avoimuus ja ennakoitavuus. Euroopan komission ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten, joka hyväksyttiin 26.4.2018, pyritään varmistamaan toimiva alustojen ekosysteemi, josta on hyötyä kaikille – yrityskäyttäjille, verkkovälittäjille ja eurooppalaisille kuluttajille – ja josta aiheutuu mahdollisimman pieni sääntelytaakka alustoille (pienille alustoille myönnetään poikkeus velvoitteesta perustaa sisäisiä valitusten käsittelymekanismeja). Samalla sekä suuret että pienet alustat (ja niiden käyttäjät) hyötyvät ennakoitavasta, EU:n laajuisesta sääntelykehyksestä.

2. Kaksivaiheinen lähestymistapa oikeasuhteisuuden varmistamiseksi

Säänneltäessä nopeasti kasvavaa alaa, jolla liiketoimintamallit kehittyvät jatkuvasti, sääntelyn oikean tasapainon ja jaksottamisen varmistaminen muodostuu erittäin tärkeäksi sekä varsinaisten poliittisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta että talouden kasvupotentiaalin kannalta. Eurooppa-neuvosto on jo antanut ohjausta tulevaa sääntelykehystä varten ja korostanut, "että on lisättävä läpinäkyvyyttä alustojen käytännöissä ja käyttötavoissa"².

² Eurooppa-neuvoston päätelmät, lokakuu 2017.

Avoimilla liiketoimintakäytännöillä ("pelisäännöillä") ja parannetuilla oikeussuojakeinoilla pitäisi pystyä vähentämään alustojen ja yritysten välisissä suhteissa tällä hetkellä havaittavia ongelmia. Samalla komission ehdotuksessa jätetään alustoille vapaus määritellä omaan markkinapaikkaansa sovellettavat sopimussäännöt; ehdotuksessa todetaan, että tämän ansiosta ne pystyvät organisoimaan tehokkaasti yrityskäyttäjistä ja kuluttajista koostuvat laajat ekosysteeminsä. Näin ollen ehdotuksessa turvataan verkkoalustatalouden innovointipotentiaali kaikkien toimijoiden edun mukaisesti, mukaan lukien kaikki yli 7 000 EU:hun sijoittautunutta verkkoalustaa.

Samalla voidaan todeta tiettyjen kysymysten erityinen kaupallinen merkitys yrityskäyttäjien kannalta, eikä yksipuolisia haitallisia kauppatapoja voida sulkea pois tässä yhteydessä. Tämä koskee esimerkiksi alustan suunnalta tulevaa kilpailua sen omalla markkinapaikalla hakutulosten järjestyksen tai datan saatavuuden osalta. Näiden käytäntöjen yksityiskohtainen ennakkosääntely olisi merkinnyt verkkoalustojen liiketoimintamallien muuttamista ja Euroopan komissio on katsonut tämän suhteettomaksi. Komissio vertasi keräämäänsä näyttöä ja sellaisen lainsäädännön mahdollisia kielteisiä vaikutuksia, joka ei ole riittävän teknologianeutraalia ja innovointivarmaa.

Ehdotetut avoimuusvelvoitteet kattavat jo kaikki nämä "uudet" kysymykset, joilla on keskeinen kaupallinen merkitys yrityskäyttäjien kannalta, ja niiden odotetaan kurinalaistavan alustojen toimintaa. Alustojen näillä aloilla soveltamien käytäntöjen todellisen luonteen ja vaikutusten ymmärtäminen ja ehdotettujen avoimuustoimenpiteiden vaikutusten arvioiminen edellyttävät tilanteen seuraamista. Näin ollen ehdotuksessa pyritään puuttumaan tilanteeseen noudattamalla kaksivaiheista lähestymistapaa: ensimmäisessä vaiheessa tehostettujen avoimuus- ja muutoksenhakuvelvoitteiden on määrä synnyttää kilpailua alustojen kesken ja tarjota yrityskäyttäjille mahdollisuus tehdä tarkempiin tietoihin perustuvia päätöksiä ja ratkaista ongelmia tehokkaammin.

Toisessa vaiheessa selvitetään pidemmälle menevien kohdennettujen toimien mahdollinen tarve perusteellisen seurantatyön avulla, josta vastaa verkkopohjaisen alustatalouden EU:n seurantakeskus. Seurantakeskuksen avulla pyritään tuomaan yhteen asiantuntijoita ja poliittisia päättäjiä kautta EU:n. Tämän seurantakeskuksen ytimen muodostavan riippumattoman asiantuntijaryhmän on tarkoitus aloittaa työnsä jo ennen kesää. Suorittaessaan sille osoitettuja tehtäviä sen olisi oltava tiiviisti yhteydessä jäsenvaltioiden asiantuntija- ja osaamiskeskuksiin.

Tämä seurantatyö tuottaa näyttöä ehdotetun asetuksen tarkistamista varten kolmen vuoden kuluttua sen hyväksymisestä.

3. Kysymykset

- Oletteko samaa mieltä edellä esitetyn analyysin kanssa siitä, että ennakoitavuutta ja avoimuutta on parannettava verkkoalustojen yrityskäyttäjien kannalta luottamuksen lisäämiseksi verkkoalustatalouteen?
 - Pyrittäessä puuttumaan nopeasti muuttuvaan verkkoalustatalouteen kannatatteko avoimuuteen ja muutoksenhakekeinoin keskittyvää vaiheittaista lähestymistapaa, jossa ehdotetun ensimmäisen vaiheen pikainen hyväksyminen olisi tärkeä askel EU:lle?
-