

Bryssel 15.12.2020
SWD(2020) 349 final

Digipalvelusäädös

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi
digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta**

{COM(2020) 825 final} - {SEC(2020) 432 final} - {SWD(2020) 348 final}

Tiivistelmä
Digipalvelusäädöksen vaikutustenarviointi
A. Miksi toimia tarvitaan?
Mikä on ongelmana ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?
Digitaaliset palvelut ovat viimeisten kahden vuosikymmenen ajan muokanneet EU:n taloutta ja yhteiskuntia, varsinkin erilaisten verkkoalustojen kehityksen myötä. Tässä tarkasteltava lainsäädäntöaloite rakentuu vuonna 2000 annetun sähköisen kaupankäynnin direktiivin arviointiin. Oheinen direktiivin arviointi osoittaa, että sen ydinperiaatteet ovat edelleen tarkoituksenmukaisia, mutta jotkin direktiivin säännöt kaipaavat päivytystä, kun on vastattava varsinkin verkossa toimiviin välittäjiin ja alustapalveluihin liittyviin haasteisiin. Tätä taustaa vasten tässä vaikutustenarviointiraportissa analysoidaan kolmea keskeistä ongelmaa ja niiden syitä. Ensinnäkin verkon käyttäjät altistuvat yhä kasvaville riskeille ja ongelmatilanteille, jotka ulottuvat laittoman toiminnan leviämisestä aina perusoikeuksiin kohdistuviin uhkiin ja muihin yhteiskunnallisiin haittavaikutuksiin. Nämä ongelmat ovat levinneet laajalle verkon ekosysteemissä, mutta vakavimpina ne ilmenevät hyvin suurilla verkkoalustoilla näiden alustojen erittäin laajan tavoittavuuden vuoksi. Toiseksi verkkoalustojen laajempi valvonta on EU:ssa pitkälti koordinoimatonta ja tehotonta, vaikka tällaisten palvelujen systeminen merkitys on erittäin huomattava. Sähköisen kaupankäynnin direktiivillä luotu hyvin rajallinen yhteistyöjärjestely, jolla on tarkoitus puuttua rajat ylittäviin ongelmakysymyksiin, on liian epämääräisesti määritelty ja sitä käytetään EU-maissa epäjohtamukaisesti. Kolmanneksi EU-maat ovat alkaneet säännellä digipalveluja kansallisella tasolla, mikä luo sisämarkkinoille uusia esteitä. Tämä tuo perusteetonta kilpailuetua jo vakiintuneille hyvin suurille alustoille ja digipalveluille.
Mitä on tarkoitus saada aikaan?
Yleisenä tavoitteena on varmistaa, että sisämarkkinat toimivat kunnolla, varsinkin kun on kyse rajat ylittävästä verkon välittäjäpalvelujen tarjonnasta. Erityistavoitteina on 1) pitää verkko turvallisena toimintaympäristönä, 2) parantaa innovoinnin edellytyksiä rajat ylittävissä digipalveluissa, 3) parantaa käyttäjien vaikutusmahdollisuuksia ja suojata heidän perusoikeuksiaan verkkoympäristössä sekä 4) luoda toimiva digipalvelujen valvontajärjestelmä ja parantaa viranomaisyhteistyötä.
Mitä lisäarvoa saadaan toimimisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?
Sisällön ja palvelujen tarjonta internetin välityksellä on tyypillisesti ylikansallista. Yksittäisten EU-maiden rinnakkaiset ja keskenään erilaiset sääntelytavat haittaavat välittäjäpalvelujen tarjontaa EU:ssa ja tukevat huonosti kaikille eurooppalaisille kuuluvaa suojaa internetin käytössä. Sääntelyn vieminen EU-tasolle vähentäisi sen hajanaisuutta ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia. Se myös lisäisi oikeusvarmuutta, takaisi yhtäläisen suojan kaikille eurooppalaisille, turvaisi yrityksille tasavertaiset toimintaolosuhteet, vahvistaisi sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä ja mahdollistaisi toimivan rajat ylittävän valvonnan. Mikään EU-maa ei yksin kykenisi tätä saavuttamaan.
B. Ratkaisut
Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin?
Vaihtoehtoista kolmea arvioitiin yksityiskohtaisemmin suhteessa perustilanteeseen: 1. Toteutetaan vain rajallisia toimia laittomuuksien torjumiseksi. Asetetaan verkkoalustoille toimintatapoihin liittyviä velvollisuuksia puuttua laittomaan toimintaan tarkoituksena suojata käyttäjien perusoikeuksia ja varmistaa läpinäkyvyys. Perustetaan erityinen tiedonvälitysjärjestelmä, joka tehostaa viranomaisyhteistyötä rajat ylittävissä kysymyksissä. 2. Täysi yhdenmukaistaminen. Luodaan kannustimia palveluntarjoajien omaan aktiivisuuteen, parannetaan läpinäkyvyyttä ja puututaan useammanlaisiin uusiin riskeihin antamalla käyttäjille lisää vaikutusmahdollisuuksia. Vahvistetaan täytäntöönpanoa ja yhteistyötä luomalla yhdenmukaiset edellytykset hallinnollisille määräyksille. Nimetään jokaiseen EU-maahan keskuskoordinaattori. 3. Epäsymmetrinen sääntely, jossa hyvin suurille verkkoalustoille asetetaan tiukemmat velvoitteet. Tarkennetaan verkossa toimivien välittäjäpalvelujen vastuita. Siirretään sääntelyä EU-tasolle vahvistaen valvontaa ja täytäntöönpanoa. Tätä pidetään parhaana vaihtoehtona.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?
Sidosryhmien laajassa kuulemisessa vallitsi laaja yksimielisyys EU:n toimien tarpeesta. Erityisesti kaivattiin vahvempaa EU:n laajuista säännöstöä, kuitenkin niin, että sähköisen kaupankäynnin direktiivin peruseriaatteen pidetään voimassa. Yleisesti ottaen verkon välittäjäpalvelut, yritykset ja kansalaisyhteiskunnan toimijat kannattavat laajasti ilmoitus- ja toimintatapojen yhdenmukaistamista EU:ssa. Verkon välittäjäpalvelut peräänkuuluttavat selkeitä puitteita, joissa ne voisivat vapaaehtoisuuden pohjalta torjua laitonta sisältöä vilpittömässä mielessä riittävällä oikeusvarmuudella. Yritykset ja kansalaisyhteiskunnan toimijat kannattavat laajasti myös läpinäkyvyyttä parantavia toimia. Kansalaisyhteiskunnan piirissä kiinnitetään lisäksi erityisesti huomiota suosittelualgoritmeihin. Osa toimialajärjestöistä ja startup-yrityksistä kannattaa epäsymmetrisiä sääntöjä. EU-maiden hallinnoille on avainasemassa EU-maiden välisen viranomaisyhteistyön parantaminen ja se, että viranomaiset saavat käyttöönsä riittävästi dataa. Kansalaisyhteiskunnan toimijat sekä jotkut yritykset ja kansalliset viranomaiset peräänkuuluttavat EU-tason valvontaa. Digipalvelusäädöksestä laadituissa kolmessa Euroopan parlamentin oma-aloitteisessa mietinnössä tuetaan – yhdessä tarkasteltuna – samankaltaista vaihtoehtoa kuin vaikutuksenarviointiraportissa valittu.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?
Myönteisiä vaikutuksia voidaan odottaa sisämarkkinoiden ja kilpailun kannalta. Rajat ylittävän digitaalisen kaupankäynnin odotetaan lisääntyvän 1–1,8 prosentilla. Epäsymmetrisillä säännöillä varmistetaan, että pienemmät esiin nousevat kilpailijat saavat lisäapua. Tämä edistää kilpailukykyä, innovointia ja investointeja digipalveluissa. Samalla voidaan kuitenkin puuttua suurten alustojen kautta syntyviin yksittäisiin haittavaikutuksiin. Verkon käytön läpinäkyvyys ja turvallisuus paranee, samoin kuin perusoikeuksien suoja. EU-maiden tehokkaampi yhteistyö ja EU-tason ohjaus parantaa sääntöjen noudattamisen valvontaa ja luo ajanmukaisen valvontajärjestelmän digipalveluille.
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?
Suorat kustannukset määrittyvät suhteessa palveluntarjoajan kokoon ja tavoitavuuteen. Palveluille aiheutuisi myös vähäisiä tekniseen suunnitteluun ja ylläpitoon liittyviä kustannuksia. Tiedonantovelvollisuuksiin liittyvät kustannukset pienenisivät verrattuna perustilanteeseen. Merkittävimmät kustannukset rajoittuisivat hyvin suuriin verkkoalustoihin.
Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?
Päivitetyt ja yhtenäiset säännöt auttavat pk-yrityksiä toimimaan eri puolilla sisämarkkinoita. Tämä auttaa erityisesti kasvuyrityksiä ja innovaatioihin perustuvia yrityksiä. Vaikutustenarvioinnin perusteella kustannussäästöjä syntyy myös sellaisille pk-yrityksille, joiden on puututtava laittomaan sisältöön. Verkkoalustoille asetettavia velvoitteita ei sovellettaisi mikro- ja pienyrityksiin. Ne vapautettaisiin myös mittavista raportointivelvoitteista.
Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?
Nykyisistä tehottomista viranomaisyhteistyön järjestelyistä aiheutuvien kustannusten arvioidaan pienenevän huomattavasti. Laajemmasta yhteistyömallista koituvat erilaiset lisäkustannukset katettaisiin EU-tasolla.
Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?
Parhaaksi katsotun vaihtoehdon ydinvaikutus liittyy siihen, että kuluttajien ja yritysten oikeuksia ja etuja suojataan ja perusoikeudet turvataan verkossa.
Miten suhteellisuusperiaate toteutuu?
Parhaaksi katsottu vaihtoehto saavuttaisi tavoitteet ylittämättä sitä, mikä on tarpeen todettujen ongelmien ratkaisemiseksi. Eri EU-maiden hajanaisella lähestymistavalla ei kyettäisi varmistamaan asianmukaista suojaa kaikille käyttäjille koko unionissa, ja palvelujen valvonta pysyisi epäjohtamukaisena.

D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmän perustaminen on jo itsessään yksi parhaaksi katsotulla vaihtoehdolla tavoitelluista päävaikutuksista. Järjestelmä parantaa valmiuksia seurata ja muokata EU-maiden viranomaisten välistä yhteistyötä ja valvoa digipalveluja. Uudelleentarkastelu on määrä tehdä viiden vuoden kuluessa voimaantulosta, ja itse valvontajärjestelmän toimintaan kuuluisi säännöllinen raportointi.