



Bryssel 25.5.2016
COM(2016) 288 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Digitaalisten sisämarkkinoiden verkkoalustat
Euroopan mahdollisuudet ja haasteet**

{SWD(2016) 172 final}

1. JOHDANTO

Verkkoalustat ovat muuttaneet digitaalitaloutta kahden viime vuosikymmenen aikana huomattavasti ja tuottavat paljon hyötyjä tämän hetken digitaaliyhteiskunnalle. Niillä on merkittävä rooli tulevaa talouskasvua EU:ssa tukevan digitaalisen arvon luomisessa, ja ne ovat siten digitaalisten sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan kannalta erittäin tärkeitä.

Tiedonannossa, jossa esitellään digitaalisten sisämarkkinoiden strategia¹, komissio sitoutuu tekemään kokonaisvaltaisen arvioinnin, joka koskee verkkoalustojen asemaa, mukaan lukien jakamistaloudessa, ja verkossa toimivia välittäjiä. Siksi komissio on perustanut työpajoja, tehnyt tutkimuksia² ja järjestänyt laaja-alaisen julkisen kuulemisen, johon saatiin paljon vastauksia.

Tällä tiedonannolla on kaksi tavoitetta:

1. yhteenvedon tekeminen keskeisistä kysymyksistä, jotka on määritelty verkkoalustojen arvioinnissa
2. komission kannan esittäminen verkkoalustojen tarjoamista innovaatiomahdollisuuksista ja niiden lainsäädännölle asettamista haasteista sekä niiden jatkokehitystä Euroopassa tukevan lähestymistavan vahvistaminen.

Tiedonantoa täydentävät komission yksiköiden valmisteluasiakirja ja julkisen kuulemisen tuloksista laadittu tiivistelmäraportti, jossa esitetään lisäanalyysi ja näyttöä seuraavassa esitettävien ehdotusten tueksi.³

2. VERKKOALUSTOJEN KASVAVA MERKITYS DIGITAALITALOUDESSA

Verkkoalustoja on monen tyyppisiä ja kokoisia, ja niitä kehitetään edelleen vauhdilla, jota ei ole nähty millään muulla talouden sektorilla. Tällä hetkellä ne kattavat laajan joukon toimintoja⁴, kuten verkkomainonta-alustoja, markkinapaikkoja, hakukoneita, sosiaalisen median ja luovan sisällön kauppoja, sovellusten jakelualustoja, viestintäpalveluja, maksujärjestelmiä ja vuorovaikutustalouden alustoja.

Verkkoalustoilla on joitakin tärkeitä erityispiirteitä:

- Niillä pystytään luomaan ja muokkaamaan uusia markkinoita, haastamaan perinteiset markkinat ja järjestämään uusia osallistumismuotoja tai harjoittamaan liiketoimintaa, joka perustuu suurten tietomäärien keräämiseen, käsittelemiseen ja muokkaamiseen.
- Ne toimivat monisuuntaisilla markkinoilla mutta vaihtelevin mahdollisuuksin valvoa käyttäjärühmien välistä suoraa vuorovaikutusta.
- Ne hyötyvät verkkovaikutuksista, jolloin laajasti ottaen palvelun arvo kasvaa käyttäjien lukumäärän kasvaessa.

¹ COM(2015) 192 final.

² Niitä ovat komission Yhteisen tutkimuskeskuksen tekemä taloudellinen tutkimus verkkoalustoista, kaksi Eurobarometri-tutkimusta verkkoalustojen vaikutuksista, EU:n poliittisen strategian keskuksen järjestämä verkkoalustoja koskeva kuuleminen sekä tiiviissä vuorovaikutuksessa tutkijoiden ja sidosryhmien kanssa laaditut päätelmät, jotka esitetään tätä tiedonantoa täydentävässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Lisätutkimuksia tehdään vuoden 2016 jälkimmäisellä puoliskolla.

³ SWD(2016) 172 final.

⁴ Viitteellinen luettelo esimerkeistä: Googlen AdSense, DoubleClick, eBay ja Amazon-markkinapaikka, Google- ja Bing-hakukoneet, Facebook ja YouTube, Google Play ja App Store, Facebook Messenger, PayPal, Zalando-markkinapaikka ja Uber.

- Ne ovat usein riippuvaisia tieto- ja viestintäteknikasta, jotta ne voivat saavuttaa käyttäjänsä heti ja helposti.
- Ne ovat keskeisessä roolissa digitaalisessa arvonmuodostuksessa erityisesti siten, että ne synnyttävät merkittävää lisäarvoa (esimerkiksi kokoamalla suuria tietomääriä), edistävät uusia yrityshankkeita ja luovat uusia strategisia riippuvuussuhteita.

Nämä verkkoalustojen ominaispiirteet ovat tuottaneet tärkeitä hyötyjä digitaalitaloudelle ja yhteiskunnalle. Verkkoalustat lisäävät tehokkuushyötyjä ja vetävät puoleensa datavetoisia innovaatioita.⁵ Ne lisäävät kuluttajien valinnanvaraa ja parantavat siten teollisuuden kilpailukykyä sekä lisäävät kuluttajien hyvinvointia.

Verkkoalustat tarjoavat myös mahdollisuuden lisätä kansalaisten osallistumista yhteiskunnassa ja demokratiassa, koska ne helpottavat erityisesti nuorten sukupolvien⁶ ja rajat ylittävää⁷ tiedonsaantia.

Digitaalitalouden kasvava merkitys yhdistettynä verkkoalustaekosysteemien monimuotoisuuteen ja nopeasti muuttuvaan luonteeseen luo kuitenkin uusia poliittisia ja lainsäädännöllisiä haasteita. Tässä tiedonannossa käsitellään sekä innovaatio- ja kasvulottuvuutta että lainsäädännöllisiä haasteita.

3. SOPIVAN UUSIA VERKKOALUSTAINNOVOIJIA HOUKUTTELEVAN, SÄILYTTÄVÄN JA KASVATTAVAN YMPÄRISTÖN LUOMINEN

Euroopasta on lähtöisin joitakin maailmanlaajuisesti kilpailukykyisiä alustoja, kuten Skyscanner ja BlaBlaCar. EU:n osuus suurimpien verkkoalustojen kokonaispörssi-arvosta on kuitenkin tällä hetkellä vain yhteensä neljä prosenttia: alustojen suuri enemmistö on peräisin Yhdysvalloista ja Aasiasta⁸.

Alustatalous tarjoaa niin eurooppalaisille aloitteleville yrityksille kuin vakiintuneille markkinatoimijoillekin suuria innovointimahdollisuuksia uusien liiketoimintamallien, tuotteiden ja palveluiden kehittämisessä. Euroopassa on kukoistava uusien yritysten yhteisö, jossa dynaamiset yrittäjät tähtäävät uusiin mahdollisuuksiin vuorovaikutustaloudessa, energia-alalla, terveydenhuollossa, pankkialalla, luovan sisällön osa-alueella ja monella muulla alalla. Esimerkiksi eurooppalaisten sovelluskehittäjien sovellusten osuus johtavien sovellusjakelualustojen kokonaistuotoista on 30 prosenttia⁹.

Sopivien kehusedellytysten ja ympäristön luominen on ratkaisevaa, jotta uusien verkkoalustojen perustamista voidaan jatkaa, kehittää ja edistää Euroopassa.

⁵ Katso datavetoisen innovoinnin tarjoamista mahdollisuuksista myös Euroopan komission tiedonanto ”Kohti menestyvää datavetoista taloutta”, COM(2014) 442 final.

⁶ Ks. vuonna 2015 järjestettyä julkista kuulemistä ”EU Citizenship: Share your opinion on our common values, rights and democratic participation” koskeva raportti, s. 10 (http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf). Selvästi suurin ryhmä 2 170 vastaajan joukossa olivat 18–30-vuotiaat nuoret (29 prosenttia). Ks. myös Eurobarometri-tutkimus median käytöstä EU:ssa – syksy 2014.

⁷ Yhdeksän kymmenestä ”EU Citizenship”- kuulemiseen osallistuneesta vastaajasta (91 %) katsoi, että jos EU:n kansalaiset saisivat yli rajojen tietoja politiikasta, he voisivat muodostaa selvemmin mielipiteitä Euroopan demokratian kannalta olennaisista asioista. http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/2015_public_consultation_booklet_en.pdf, s. 10.

⁸ Ks. SWD(2016) 172 final.

⁹ Plum (2016), *A policy toolkit for the app economy — where online meets offline*.

Tähän liittyy ennen kaikkea toimivien digitaalisten sisämarkkinoiden luominen ja esteiden poistaminen yritysten nopealta pääsylvä Eurooppaan ja nopealta laajentumiselta, jotta ne eivät siirtäisi toimintaansa muualle. Euroopan tulevassa vuorovaikutustalouden toimintasuunnitelmassa annetaan jo tähän liittyen ohjeita sovellettavasta EU:n lainsäädännöstä ja esitetään jäsenvaltioille suosituksia, joiden tarkoituksena on tukea vuorovaikutustalouden tasapainoista kehittämistä.

Hiljattain hyväksytyssä Euroopan teollisuuden digitalisointia koskevassa strategiassa¹⁰ määritellään joukko toimenpiteitä, jotka auttavat näiden tavoitteiden edistämässä. Niihin kuuluvat investoiminen tieteen ja innovoinnin kansainvälisen tason tieto- ja laskentainfrastruktuuriin niin, että Euroopan digitaalisten innovointivalmiuksien päivittämiseen investoidaan arviolta 50 miljardia euroa julkisia ja yksityisiä varoja. Paketti sisältää myös standardoinnin virtaviivaistamiseen tähtääviä toimenpiteitä, joiden avulla pyritään edistämään tarvittavaa rajat ylittävää ja monialaista yhteentoimivuutta.

Eräillä tutkimusareenoilla käynnissä olevilla aloitteilla ja muilla erityisillä rahoitustoimilla halutaan auttaa luomaan innovatiivisia alustapohjaisia ekosysteemejä. Niihin kuuluvat muun muassa nopean internetyhteyden tarjoaminen kaikkialla EU:ssa¹¹ ja avoimien palvelualustojen tukeminen¹². Komissio katsoo, että tässä yhteydessä on alettava pohtia sitä, miten tulevaisuuden internetistä saadaan muokattua voimakas, avoin, käyttäjälähtöinen ja yhteentoimiva alustaekosysteemi erityisesti Horisontti 2020 -ohjelman tuella.¹³

Startup Europe -aloitteen¹⁴ kaltaiset hankkeet tarjoavat neuvontaa ja rahoitusta ja parantavat siten uusien yritysten mahdollisuuksia kokeiluihin ja laajenemiseen.

Kaiken kaikkiaan verkkoalustat edistävät digitaalisen arvon luomista, mikä tuottaa talouskasvua digitaalisilla sisämarkkinoilla. Koska ne ovat niin tärkeitä, Euroopan kannalta on sekä taloudellisesti että strategisesti välttämätöntä helpottaa ja tukea kilpailukykyisten alustojen perustamista EU:ssa.

4. VERKKOALUSTOJA DIGITAALISILLA SISÄMARKKINOILLA KOSKEVA TASAPUOLINEN SÄÄNTELYKEHYS

Digitaalitaloudelle soveltuu sääntelykehys, joka edistää alustaliiketoimintamallin kestävästä kehitystä ja laajentumista Euroopassa.

Ensinnäkin jotta Eurooppa voi hyödyntää kaikki alustatalouden edut ja piristää eurooppalaisten uusien alustayritysten kasvua, on itsestään selvää, että sisämarkkinoilla ei voi olla 28 erilaista verkkoalustoja koskevaa säännöstöä. Verkkoalustoja koskevat erilaiset

¹⁰ Ks. Euroopan komission tiedonanto ”Euroopan teollisuuden digitalisointi – täysi hyöty digitaalisista sisämarkkinoista”, COM(2016) 180 final.

¹¹ Digitaalinen infrastruktuuri on yksi tärkeimmistä sektoreista, jotka on määritelty Euroopan strategisten investointien rahaston painopisteeksi. Ks. <http://www.eib.org/efsi/what-is-efsi/index.htm>. Innovointi ja tutkimus sekä digitaalistrategia ovat myös kaksi neljästä Euroopan aluekehitysrahaston investointien painopistealueesta (myös infrastruktuureissa). Ks. http://ec.europa.eu/regional_policy/fi/funding/erdf/

¹² Yksi esimerkki on avoimen koodin FIWARE-ohjelmiston ekosysteemi-hanke, joka saa tukea tulevaisuuden internetiä koskevasta EU:n hankkeesta. Sen tarkoituksena on rakentaa julkisiin, rojaltimeksuista vapaisiin ja toteutuslähtöisiin ohjelmistoalustoja koskeviin standardeihin perustuva avoin ja kestävä ekosysteemi, joka helpottaa uusien älysovellusten kehittämistä monilla sektoreilla. Ks. <https://www.fiware.org/>

¹³ Komissio valmistelee osatekijöitä tutkimusaloitteeseen seuraavan sukupolven internetistä, mihin sisältyy julkisen kuulemisen järjestäminen.

¹⁴ Ks. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/startup-europe>

kansalliset tai paikalliset säännöt synnyttävät talouden toimijoissa epävarmuutta, rajoittavat digitaalisten palvelujen saatavuutta ja aiheuttavat hämmennystä käyttäjissä ja yrityksissä. EU:n tason yhdenmukaiset säännöt, kuten hiljattain hyväksytty yleinen tietosuojasetus¹⁵ ja verkko- ja tietoturvadirektiivi¹⁶, ovat innovatiivisten alustojen kasvun ja nopean laajentumisen helpottamisen kannalta tärkeitä.

Toiseksi verkkoalustoihin sovelletaan voimassa olevia kilpailua, kuluttajansuojaa, henkilötietojen suojaa ja sisämarkkinoiden vapauksia koskevia EU:n sääntöjä. Kaikkien markkinaosapuolten, myös verkkoalustojen, on olennaista noudattaa näitä sääntöjä, jotta varmistetaan, että kaikki toimijat voivat kilpailla tasapuolisesti. Se luo sekä yrityksissä että suuressa yleisössä luottamusta siihen, että verkkoalustoja voi käyttää turvallisesti.

Tehokas täytäntöönpano on ratkaisevan tärkeää. Alustojen rajat ylittävä luonne tarkoittaa, että täytäntöönpanon valvonta edellyttää asiaankuuluvien viranomaisten hyvää yhteistyötä, jollaista kaavaillaan kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen¹⁷ uudistamisessa ja josta säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa. Viranomaisten kyky vastata tehokkaasti uusiin ja mahdollisesti kilpailua häiritseviin markkinoiden ja tekniikan kehityssuuntiin ja liiketoimintamalleihin on myös erittäin tärkeää. Tähän voisi sisältyä investoiminen uuteen tekniikkaan, joka tukee julkista toimintaa, kuten massadatan analysoimista tarkempien tietojen keräämiseksi verkkoalustaekosysteemeistä¹⁸ osana laajempia toimenpiteitä datavetoisen julkisen sektorin varmistamiseksi.¹⁹ Komissio selvittää tarkemmin yhdessä jäsenvaltioiden ja verkkoalustojen kanssa, miten nämä tavoitteet voitaisiin parhaiten saavuttaa.

Kolmanneksi tarve edistää alustojen roolia innovaatioveturina edellyttää sitä, että EU:n tasolla ehdotettavilla tulevilla sääntelytoimenpiteillä puututaan vain selvästi määriteltyihin ongelmiin, jotka liittyvät verkkoalustojen tiettyyn tyyppiin tai toimintaan. Tämä vastaisi myös paremman säädöskäytännön periaatteita. Tällaisessa ongelmalähtöisessä lähestymistavassa olisi aluksi arvioitava, onko voimassa oleva kehys yhä tarkoituksenmukainen. Vuorovaikutustalous on hyvä esimerkki siitä, miten säännöt, jotka on laadittu perinteistä ja usein paikallista palveluntarjontaa varten, saattavat vaikeuttaa verkkoalustojen liiketoimintamallien toteuttamista. Tätä aihetta käsitellään komission tulevassa vuorovaikutustaloutta koskevassa tiedonannossa.

Tärkeitä voivat olla myös periaatelähtöiset²⁰ itsesääntely- tai yhteissääntelytoimenpiteet, kuten toimialan välineet, joilla varmistetaan lainsäädännön vaatimusten ja asianmukaisten seurantamekanismien soveltaminen. Jos niiden täytäntöönpanoa valvotaan asianmukaisesti, niillä voidaan löytää sopiva tasapaino ennustettavuuden, joustavuuden ja tehokkuuden sekä tulevaisuudenkestävien ratkaisujen kehittämistarpeen välille.

Yleissääntö on, että laatiessaan ratkaisuja verkkoalustoihin liittyviin kysymyksiin komissio ottaa huomioon seuraavat periaatteet:

¹⁵ Asetus (EU) 2016/679.

¹⁶ Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät direktiivin 7. joulukuuta 2015 komission vuonna 2013 tekemän ehdotuksen pohjalta: COM(2013) 048 final – 2013/0027 (COD).

¹⁷ Asetus (EU) N:o 2006/2004.

¹⁸ Ks. JRC/IPTS Digital Economy Working Paper ”An economic policy perspective on online platforms”, 2016.

¹⁹ OECD:n ministerikokous Helsingissä 2015: ”We look forward to the strategic use of new digital tools and of Big Data to enable a data-driven public sector”, ks. <http://www.oecd.org/governance/ministerial/chair-summary-2015.pdf>.

²⁰ Komissio on julkaissut parhaiden käytäntöjen periaatteet verkko-osoitteessa <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/principles-better-self-and-co-regulation-and-establishment-community-practice>

- **tasapuoliset toimintaedellytykset keskenään vertailukelpoisille digitaalisille palveluille**
- **verkkoalustojen vastuullinen toiminta perusarvojen suojelemiseksi**
- **avoimuus ja oikeudenmukaisuus käyttäjien luottamuksen säilyttämiseksi ja innovoinnin turvaamiseksi**
- **avoimet ja syrjimättömät markkinat datavetoisessa taloudessa.**

Seuraavassa osiossa kuvataan, miten komissio aikoo muuntaa nämä periaatteet politiikaksi.

5. ALUSTOJEN KEHITTÄMISEN PÄÄPERIAATTEIDEN TOTEUTTAMINEN EU:SSA

i) *Tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen keskenään vertailukelpoisille digitaalisille palveluille*

Avoimen internetin kautta tapahtuvan sanomanvälityksen (OTT) ennustetaan saavuttavan 90 prosentin osuuden sanomanvälityksen kokonaismarkkinoista vuonna 2020.²¹

Vastauksissaan sähköisen viestinnän sääntelykehysten arvioimista ja tarkistamista koskevaan julkiseen kuulemiseen enemmistö vastaajista – mukaan lukien joukko jäsenvaltioita, operaattoriyhdistyksiä ja useimmat vakiintuneet toimijat ja palveluntarjoajat – katsoi, että avoimen internetin kautta tarjottavat palvelut tarjoavat kuluttajille toimivan vaihtoehdon perinteisille televiestintäpalveluille.²²

Julkiseen kuulemiseen osallistuneet eri sidosryhmiä edustavat vastaajat totesivat, että olisi keskityttävä verkkoalustojen erityistoimintoihin ja varmistettava kaikille tasapuoliset toimintaedellytykset.²³

Verkkoalustaan perustuvien liiketoimintamallien kilpailu kannustaa perinteisiä markkinatoimijoita innovointiin ja tulostensa parantamiseen. Monet verkkoalustat ovat haastaneet perinteiset liiketoimintamallit ja tarjoavat palveluja, joita käyttäjät pitävät yhä useammin korvaavina perinteisellä tavalla tarjotuille palveluille. Avoimen internetin kautta tapahtuvan verkkoviestinnän palveluntarjoajat ovat kuvaava esimerkki tästä, koska ne kilpailevat yhä enemmän perinteisen televiestinnän palveluntarjoajien kanssa²⁴. Näitä uusia palveluja eivät kuitenkaan koske samat säännöt kuin perinteisiä televiestintäpalveluja.

Se, minkä katsotaan olevan vertailukelpoinen palvelu, voi vaihdella poliittisen asiayhteyden mukaan. Joissakin tapauksissa (esim. viestinnän turvallisuuden ja luottamuksellisuuden varmistamiseksi) voi olla välttämätöntä ottaa huomioon kaikki palvelut, jotka helpottavat käyttäjiensä vuorovaikutteista viestintää. Joissakin tapauksissa taas voi olla, että esimerkiksi takuut palvelun laadusta tai eri palveluntarjoajien välisestä saumattomasta

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU\(2015\)569979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/569979/IPOL_STU(2015)569979_EN.pdf)

²² Ks. tiivistelmäraportti: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=15294

²³ Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

²⁴ Eräillä näistä verkkoviestintäpalveluista (esimerkiksi niillä, joiden liiketoimintamalli perustuu mainonnasta tai tiedonkeruusta saatuihin tuottoihin) on tyypillisiä alustojen ominaispiirteitä eli ne toimivat monisuuntaisilla markkinoilla ja hyötyvät verkostovaikutuksista.

yhteenliitettävyydestä assosioituvat loppukäyttäjien mielissä puhelinnumeroiden kaltaisten julkisten resurssien käyttöön.

Digitaalisten sisämarkkinoiden yleisperiaatteena tulisi olla tasapuolisten toimintaedellytysten luominen asiaankuuluvilla alueilla. Toimintaedellytysten tasapuolisuuden varmistamiseksi voidaan joutua yksinkertaistamaan, nykyaikaistamaan ja keventämään voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tällöin olisi pyrittävä välttämään suhteettoman taakan säilyttämistä uusille tai perinteisille liiketoimintamalleille.

Yleinen periaate on, että keskenään vertailukelpoisiin digitaalisiin palveluihin sovelletaan samoja tai samankaltaisia sääntöjä ottaen asianmukaisesti huomioon mahdollisuudet supistaa voimassa olevan lainsäädännön soveltamisalaa ja laajuutta. Komissio tarkistaa vuoden 2016 kuluessa EU:n televiestintää koskevia sääntöjä ja arvioi tässä yhteydessä mahdollisuutta kohdennettuun ehdotuspakettiin, mihin liittyy jonkin asteinen sääntelyn purkaminen (ottaen huomioon tietyt säännöt, joita sovelletaan tällä hetkellä vain perinteisiin sähköisen viestinnän palveluihin, kuten joihinkin yleispalveluvelvoitteisiin) ja rajoitetumpi viestintäspesifisten sääntöjen soveltaminen kaikkiin asiaankuuluviin ja vertailukelpoisiin, myös avoimen internetin kautta tarjottaviin palveluihin.

Komissio tarkistaa vuonna 2016 sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä ja harkitsee siinä yhteydessä sen yksinkertaistamista ja soveltamisalan tarkistamista sekä joidenkin sen sääntöjen, esimerkiksi luottamuksellisuuteen liittyvien sääntöjen, mahdollista soveltamista myös avoimen internetin kautta tarjottaviin verkkoviestintäpalveluihin.

ii) Verkkoalustojen vastuullisen toiminnan varmistaminen

Yksi kolmesta internetin käyttäjästä on lapsi²⁵. Vuoteen 2010 verrattuna 11–16-vuotiaat lapset altistuvat nyt 20 prosenttia useammin vihaviesteille. Lapset altistuvat myös verkossa helpommin aikuisille tarkoitetulle materiaalille, joka on usein esteettömästi saatavilla (Yhdistyneessä kuningaskunnassa internetin käyttäjien 25 suosituimmalta aikuisille tarkoitetulta verkkosivustolta 23:lta on saatavilla välittömästi, maksutta ja esteettä hardcore-pornografisia videoita).²⁶

Pelkästään vuonna 2015 Yhdistyneen kuningaskunnan internetin tarkkailua harjoittava säätiö IWF ("Internet Watch Foundation") löysi 68 092 yksittäistä URL-osoitetta, joilla oli lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön liittyvää sisältöä ja joiden isäntäkoneet sijaitsivat ympäri maailmaa.²⁷

Noin kolme neljäsosaa kaikista julkiseen kuulemiseen osallistuneista vastaajista, myös enemmistö kuluttajista, kansalaisista ja yrityksistä, vaati lisää avoimuutta alustojen sisältöpolitiikkaan. Yli kaksi kolmasosaa katsoi, että laittoman sisällön eri luokat

²⁵ One in Three: Internet Governance and Children's Rights, Sonia Livingstone, John Carr and Jasmina Byrne, marraskuu 2015.

²⁶ EU Kids Online -kyselytutkimus [www.eukidsonline.net/]. Yhdistyneessä kuningaskunnassa tilaustelevisioviranomaisen "Authority for Television on Demand" selvitti, että vähintään 44 000 peruskouluikäistä lasta vieraili aikuisviihdesivustolla yhden kuukauden aikana. Vuonna 2014 julkaistu raportti "For adults only? Underage access to online porn".

²⁷ IWF:n vuosikertomus 2015 :<https://www.iwf.org.uk/about-iwf/news/post/444-iwf-announce-record-reports-of-child-sexual-abuse-online>. Uhreista 69 prosenttia oli arviolta enintään 10-vuotiaita ja 1 788 uhriin arvioitiin olevan enintään 2-vuotiaita.

edellyttävät ilmoitusmenettelyn ja toteutettavien toimenpiteiden ("notice and action") suhteen erilaisia lähestymistapoja.

YouTube-palveluun on heinäkuusta 2015 lähtien ladattu joka minuutti yli 400 tuntia videosisältöä²⁸. Julkisen kuulemisen yhteydessä antamissaan vastauksissa monia eri sisältosektoreita (musiikki, kuvat, lehdistö ja yleisradiotoiminta) edustavat oikeuksien haltijat väittivät, että heidän sisältöään käytetään joillakin verkkoalustoilla ilman lupaa tai sellaisten lisenssisopimusten perusteella, joiden ehdot ovat heidän mielestään kohtuuttomat.

Alustat ovat monilla yhteiskunnan lohkoilla yhä keskeisemmässä asemassa tiedon ja sisällön saannin suhteen. Se lisää väistämättä myös niiden vastuuta.

Nykyinen välittäjinä toimivien palvelun tarjoajien vastuujärjestelmä, joka on sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin mukainen, on suunniteltu aikana, jolloin verkkoalustojen ominaispiirteet ja mittakaava eivät olleet samat kuin nyt. Sillä kuitenkin luotiin teknologiasta riippumaton sääntely-ympäristö, mikä on helpottanut tuntuvasti niiden laajentumista. Tämä johtuu osittain siitä, että mainitussa direktiivissä on yhdenmukaistettu tietuustyypisten verkkoalustojen vastuuvapaus tapauksissa, joissa on kyse laittomasta sisällöstä ja toiminnasta, jota ne eivät valvo eivätkä tunne.²⁹ Kuulemisessa tuotiin esiin vastuukysymysten aiheuttama huoli mutta osoitettiin kuitenkin laaja tuki sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin olemassa oleville periaatteille.³⁰

Tätä taustaa vasten komissio haluaa säilyttää verkkoalustoille tasapuolisen ja ennakoitavan vastuujärjestelmän. Tämä on olennaista, jotta digitaalitalous kehittyisi EU:ssa edelleen ja alustaekosysteemeihin saataisiin lisää investointeja. Samanaikaisesti on määritelty tiettyjä laittomaan ja haitalliseen sisältöön ja toimintaan verkossa liittyviä kysymyksiä, jotka on selvitettävä, jotta tämä lähestymistapa olisi kestävä.

Ensimmäinen kysymys koskee alaikäisille haitallista sisältöä ja vihapuhetta sisältävien videonjakoalustojen räjähdysmäistä lisääntymistä verkossa. Lapset altistuvat yhä useammin haitalliselle sisällölle videonjakoalustojen kautta³¹, ja väkivallan tai vihan lietsominen verkossa saatavilla olevan audiovisuaalisen aineiston kautta on erityisen vakava ongelma. Komissio puuttuu tähän alakohtaisella sääntelyllä, kun audiovisuaalisista mediapalveluista annettua direktiiviä muutetaan.

Toinen kysymys koskee tekijänoikeuksien suojaaman sisällön käytöstä saatavien tuottojen kohdentamista. On syntynyt verkkosisällön jakelun uusia muotoja, joiden kautta loppukäyttäjien lataama tekijänoikeuksien alainen sisältö voi tulla laajalti saataville. Nämä palvelut houkuttelevat yhä enemmän yleisöä, ja sisällön jakelu tuottaa taloudellista hyötyä, mutta entistä enemmän huolta herättää se, jaetaanko näillä verkkosisällön jakelumuodoilla tuotettu arvo oikeudenmukaisesti jakelijoiden ja oikeuksien haltijoiden kesken. Komissio aikoo puuttua tähän tekijänoikeuksia koskevalla alakohtaisella sääntelyllä. Komission

²⁸ Ks. <http://www.statista.com/statistics/259477/hours-of-video-uploaded-to-youtube-every-minute/>

²⁹ Direktiivi 2000/31/EY.

³⁰ Yksittäisten käyttäjien, sisältöä verkkoon lataavien ja välittäjien suuri enemmistö katsovat, että vastuujärjestelmä on tarkoituksenmukainen, kun taas nykyjärjestelmään tyytymättömien vastaajien (oikeuksien haltijoiden, niiden yhdistysten ja laittomasta sisällöstä ilmoittavien) mielestä se ei ole riittävän selvä ja sen täytäntöönpano on ollut puutteellista. Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

³¹ EU Kids Online: <http://www.lse.ac.uk/media@lse/research/EUKidsOnline/EU%20Kids%20III/Reports/Intheirownwords020213.pdf>

tarkoituksena on myös käsitellä kysymystä kohtuullisen korvauksen maksamisesta luovan työn tekijöille silloin, kun muut osapuolet käyttävät heidän luomaansa sisältöä myös verkkoalustoilla.³² Teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanon arvioimisen ja uudistamisen yhteydessä komissio arvioi myös välittäjien mahdollista osuutta teollis- ja tekijänoikeuksien suojelussa, myös väärennetyihin tavaroihin liittyen, ja harkitsee täytäntöönpanoa koskevan erityisen lainsäädäntökehityksen muuttamista. Komissio aikoo myös jatkaa työtä verkkoalustojen kanssa vapaaehtoisten yhteistyömekanismien käyttöönottamiseksi ja soveltamiseksi, jotta teollis- ja tekijänoikeuksien kaupallisiin rikkomuksiin syyllistyneiltä voidaan tyrehdyttää tällaisesta laittomasta toiminnasta aiheutuvat tulovirrat. Tässä noudatettaisiin rahavirtojen seuraamisen periaatetta eli ”follow the money” -lähestymistapaa.

Kolmanneksi on tärkeitä osa-alueita, kuten terrorismiin yllyttäminen, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja vihapuhe, joilla kaiken tyyppisiä verkkoalustoja on kannustettava toteuttamaan vapaaehtoisesti toimia, joilla voidaan tuloksekkaammin vähentää altistumista laittomalle tai haitalliselle sisällölle. Tällä osa-alueella on jo käynnistetty useita kiitettäviä toimialan aloitteita. Verkossa esiintyvään laittomaan vihapuheeseen liittyviä käytännösääntöjä koskevat keskustelut IT-yritysten kanssa, terrorismiaiheista sisältöä käsittelevä EU:n internetfoorumi ja toimitusjohtajien yhteenliittymä (CEO Coalition), joka pyrkii tekemään internetistä lapsille sopivamman paikan, ovat tärkeitä esimerkkejä prosesseista, joihin osallistuu useita sidosryhmiä ja joiden tavoitteena on löytää yhteisiä ratkaisuja laittoman tai haitallisen verkkoaineiston vapaaehtoiseen havaitsemiseen ja torjumiseen. Koska verkkoalustat laajenevat edelleen muillekin sektoreille, näitä toimia on jatkettava ja kehitettävä kaikkialla EU:ssa niiden positiivisen vaikutuksen vahvistamiseksi yhteiskunnassa.

Neljänneksi julkisessa kuulemisessa eräät verkkoalustat toivat esiin huolensa siitä, että vapaaehtoisten toimenpiteiden toteuttamisen vuoksi ne eivät enää hyötyisi sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin mukaisesta välittäjien vastuuvapautuksesta. Siksi olisi tärkeää selventää verkkoalustoille, mitä tämän direktiivin mukainen välittäjien vastuuvapautus niiden toteuttamien vapaaehtoisten toimenpiteiden valossa tarkoittaa, jotta ne voisivat toteuttaa itsesääntelytoimenpiteitä tehokkaammin.

Lisäksi on seurattava olemassa olevia ilmoitusmenettelyjä ja toteutettavia toimenpiteitä (”notice and action”), jotta varmistetaan välittäjien vastuujärjestelmän yhtenäisyys ja tehokkuus. Ennen kuin komissio harkitsee aloitteen käynnistämistä, se arvioi ensin, mitä tuloksia saadaan tekeillä olevista uudistuksista, kuten audiovisuaalisista mediapalveluista annetun direktiivin tarkistamisesta, tekijänoikeuksien tarkistamisesta ja vapaaehtoisista aloitteista, kuten EU:n internetfoorumista.

Komissio säilyttää nykyisen välittäjien vastuujärjestelmän ja soveltaa alakohtaista, ongelmalähtöistä lähestymistapaa sääntelyyn:

³² Sisältyy tekeillä olevaan arvioon siitä, onko tarpeen lisätä oikeusvarmuutta, avoimuutta ja tasapainoa järjestelmässä, jolla hallinnoidaan tekijöiden ja esiintyjien korvauksia EU:ssa – COM(2015) 626 final.

– Tämän tiedonannon yhteydessä tekemässään ehdotuksessa **päivitettyksi audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaksi direktiiviksi komissio ehdottaa, että videonjakoalustat toteuttavat** toimenpiteitä alaikäisten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä ja kaikkien suojelemiseksi vihaan yllyttämiseltä.

– Syksyllä 2016 hyväksyttävässä seuraavassa **tekijänoikeuspaketissa** komission tavoitteena on, että verkkoalustoilla tarjottavan tekijänoikeuden suojaaman sisällön verkkojakelun tuottama arvo jakautuu nykyistä oikeudenmukaisemmin.

Komissio alkaa vuonna 2016 **kannustaa verkkoalustoja toteuttamaan koordinoituja EU:n laajuisia itsesääntelytoimenpiteitä**. Se tarkistaa säännöllisesti tällaisten vapaaehtoisten toimien tehokkuuden ja kattavuuden mahdollisen lisätoimenpiteiden tarpeen määrittämiseksi ja sen varmistamiseksi, että käyttäjien perusoikeuksien toteuttamista ei rajoiteta.

Komissio selvittää vuoden 2016 jälkipuoliskolla, tarvitaanko ohjeistusta **verkkoalustojen vastuusta niiden toteuttaessa vapaaehtoisesti ja vilpittömässä mielessä toimenpiteitä** laittoman sisällön torjumiseksi verkossa.

Komissio tarkistaa muun muassa audiovisuaalista mediaa ja tekijänoikeuksia koskevien päivitettyjen kehysten sekä käynnissä olevien itsesääntely- ja yhteissääntelyaloitteiden tulosten perusteella, **tarvitaanko muodollisia ilmoitusmenettelyjä ja toteutettavia toimenpiteitä ("notice and action")**.

iii) Luottamuksen ja avoimuuden lisääminen ja oikeudenmukaisuuden varmistaminen

- **Kansalaisille ja kuluttajille tiedottaminen ja heidän vaikutusmahdollisuuksiensa lisääminen**

Vuonna 2016 tehty verkkoalustoja koskeva Eurobarometri-kyselytutkimus³³ osoitti, että 72 prosenttia kyselyyn vastanneista kuluttajista oli huolestunut tiedoista, jotka on kerätty heistä ja heidän toiminnastaan. Vastajista 72 prosenttia katsoi myös, että verkkoalustoja olisi säädeltävä sen rajoittamiseksi, miten paljon ne näyttävät käyttäjille erilaisia tuloksia heidän toiminnastaan kerättyjen tietojen perusteella. Kyselyyn vastanneista kuluttajista 56 prosenttia ilmoitti, että he eivät ole lukeneet verkkoalustojen ehtoja.

Yli 75 prosenttia kyselyyn vastanneista kansalaisista³⁴ katsoi, että on lisättävä avoimuutta erityisesti siitä, miten alustan tulonlähteet vaikuttavat hakukonetulosten luettelointiin, palveluiden tai tuotteiden todellisten toimittajien tunnistamiseen ja mahdollisesti harhaanjohtaviin käytäntöihin, kuten keksittyihin arvioihin.

Tiedonsaanti vauhdittaa markkinapaikan tehokkuutta ja innovointia mutta voi myös auttaa pelastamaan ihmishenkiä, parantamaan koulutusta sekä kohentamaan julkisia palveluja ja politiikan suunnittelua. Tulevaisuuden internet ei voi menestyä, jos käyttäjät eivät luota

³³ Verkkoalustoja koskeva erityiseurobarometri 447 (2016).

³⁴ Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

verkkoalustoihin tai verkkoalustat eivät noudata kaikkea sovellettavaa lainsäädäntöä tai kunnioita kuluttajien ja muiden käyttäjien oikeutettuja etuja.³⁵ Hiljattain hyväksytty henkilötietojen saatavuutta ja käsittelyä koskevien EU:n sääntöjen tarkistus sisältää jo tärkeitä säännöksiä, joiden mukaan käyttäjille on annettava tietoja henkilötietojen keräämisestä ja heitä on suojeltava paremmin erityisesti nimenomaista suostumusta koskevilla vaatimuksilla ja uusilla periaatteilla, kuten sisäänrakennetun ja oletusarvoisen tietosuojan periaatteilla.

Suuri osa kansalaisista on kuitenkin edelleen huolissaan tietojen keräämisestä ja katsoo, että avoimuutta on lisättävä sen suhteen. Verkkoalustojen on reagoitava näihin huoliin tiedottamalla käyttäjille paremmin, mitä henkilötietoja kerätään ja miten niitä jaetaan ja käytetään EU:n tietosuojakehyksen³⁶ mukaisesti. Yleisemmin tämä koskee keinoja, joilla käyttäjät tunnistautuvat päästäkseen käyttämään verkkoalustoja ja -palveluja. On todettu, että moninaiset käyttäjätunnusten ja salasanojen yhdistelmät ovat hankalia ja muodostavat turvallisuusrisin. Yleiseen käytäntöön, jonka mukaan henkilön käyttäjäprofiilia yhdellä verkkoalustalla käytetään kirjautumiseen muille verkkosivustoille ja -palveluihin, liittyy kuitenkin usein henkilötietojen vaihtamista ja ristiinlinkittämistä piilotetusti eri verkkoalustojen ja -sivustojen välillä. Jotta tunnistautuminen olisi helppoa ja turvallista, tämä voitaisiin ratkaista niin, että kuluttajat voisivat valita, millä tietoturvaluuksilla he haluavat tunnistautua tai todistaa henkilöllisyytensä. Erityisesti verkkoalustojen olisi hyväksyttävä kansallisten viranomaisten antamat tai tunnustamat tietoturvaluudet, kuten sähköiset tai mobiilitunnisteet, kansalliset henkilökortit ja pankkikortit.

Avoimuutta on myös lisättävä, jotta käyttäjät ymmärtävät, miten heille esitetyt tiedot on suodatettu, muokattu tai yksilöllistetty erityisesti silloin, kun nämä tiedot ovat heidän ostopäätöstensä perustana tai vaikuttavat heidän osallistumiseensa kansalaisyhteiskuntaan tai demokraattiseen toimintaan. Markkinoiden tehokasta toimintaa ja kuluttajien hyvinvointia edistää se, että kuluttajille tiedotetaan asianmukaisesti niiden tuotteiden ominaisuuksista, joita he tarkastelevat tai kuluttavat verkossa.

Tavaroille ja palveluille verkossa annettavat luokitukset ja arviot ovat hyödyllisiä ja lisäävät kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia, mutta niiden on oltava luotettavia, puolueettomia ja manipuloimattomia. Hyvä esimerkki tästä ovat keksityt arviot, koska luottamuksen menettäminen arvioihin voi heikentää itse alustan liiketoimintamallia ja johtaa laajempaan luottamuksen menettämiseen, kuten julkiseen kuulemiseen annetuissa monissa vastauksissa todetaan.³⁷

Lisäksi EU:n voimassa olevassa kuluttaja- ja markkinointilainsäädännössä vaaditaan jo, että verkkoalustojen on oltava avoimia eikä niillä saa johtaa kuluttajia harhaan esimerkiksi sponsoroiduilla hakutuloksilla tai verkossa toimivilla luokitus- ja arviointijärjestelmillä.

³⁵ Vain 22 prosenttia eurooppalaisista luottaa täysin hakukoneiden tai sosiaalisten verkostojen kaltaisiin yrityksiin. Ks. erityiseurobarometri 359, ”Attitudes on Data Protection and Electronic Identity in the European Union” (Tietosuojaa ja sähköistä identiteettiä koskevat asenteet Euroopan unionissa). Suuri luottamus on myös olennaisen tärkeää datavetoiselle taloudelle. Ks. Euroopan komission tiedonanto ”Kohti menestyvää datavetoista taloutta”, COM(2014) 442 final.

³⁶ Tällä hetkellä direktiivit 95/46/EY ja 2002/58/EY ja yleinen tietosuojasetus, sitten kun se on sovellettavissa. Neuvosto ja parlamentti hyväksyivät yleinen tietosuojasetuksen huhtikuussa 2016 yhdessä yksilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten torjumista, tutkimista, selvittämistä ja syytteenpanoa tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun direktiivin kanssa.

³⁷ Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

Tämän lainsäädännön parempi täytäntöönpano ja noudattaminen edistää luottamusta, avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Komissio esittää yhdessä tämän tiedonannon kanssa lainsäädäntöehdotuksen, jolla tarkistetaan kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annettua asetusta. Tarkoituksena on helpottaa EU:n kuluttajansuojalainsäädännön tehokkaampaa täytäntöönpanoa rajat ylittävissä tilanteissa.

Komissio on tarkistanut sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevasta direktiivistä annetut ohjeet, jotka aiotaan hyväksyä yhdessä tämän tiedonannon kanssa. Komissio arvioi vielä, onko tarvetta päivittää voimassa olevat kuluttajansuojasäännöt alustojen suhteen osana EU:n kuluttaja- ja markkinoitilainsäädännön toimivuustarkastusta vuonna 2017. Komissio seuraa myös, miten sen käynnistämän usean sidosryhmän vuoropuhelun perusteella laaditut vertailuvälineitä koskevat periaatteet ovat toteutuneet.³⁸

Jotta voitaisiin lisätä kuluttajien vaikutusmahdollisuuksia ja turvata kilpailun, kuluttajansuojan ja tietosuojan periaatteet, **komissio edistää edelleen yhteentoimivuuden parantamiseen tähtääviä toimia esimerkiksi julkaisemalla sähköisen tunnistamisen yhteentoimivuutta koskevat periaatteet ja ohjeet viimeistään vuonna 2017. Tavoitteena on kannustaa verkkoalustoja tunnustamaan muut sähköisen tunnistamisen menetelmät** – erityisesti eIDAS-asetuksessa³⁹ mainitut – jotka tarjoavat saman varmuuden kuin niiden omat menetelmät.

Kaikkien sidosryhmien kanssa käytävän jatkuvan vuoropuhelun yhteydessä **komissio kannustaa toimialaa** tehostamaan vapaaehtoisia toimia, joiden suunnittelussa komissio sitoutuu avustamaan. Tarkoituksena on torjua luottamusta vähentäviä käytäntöjä ja erityisesti mutta ei pelkästään keksittyjä tai harhaanjohtavia verkkoarvioita.

- Oikeudenmukaisen ja innovaatioille suotuisan liiketoimintaympäristön turvaaminen

Yhdeksän kymmenestä julkiseen kuulemiseen osallistuneesta vastaajasta katsoi, että alusta- ja palveluntarjoajayritysten välisiä suhteita ("business to business" eli B2B) on varaa parantaa. Vastaajat toivat esille väitetyistä ongelmallisista esimerkeistä sopimusehdoista ja käytännöistä useilta eri aloilta.⁴⁰

Niistä vastaajista, jotka ilmoittivat olevansa tyytymättömiä näihin yritysten välisiin suhteisiin, yli 80 prosenttia katsoo, että markkinadynamiikka ei korjaa tätä asiaa vaan tarvitaan sääntelytoimia ja muita toimia.

Monet vastaajat katsoivat, että alustojen luomat sisäiset valitusmekanismit eivät ole riittävän tuloksekkaita ja kustannustehokkaita verkkoalustojen ja niiden palveluntarjoajien välillä syntyvien ongelmien ratkaisemiseen.

Koska verkkoalustojen merkitys taloudessa kasvaa, verkkoalustojen käytön ehdot voivat olla verkkoyritysten ja muiden yritysten kannalta tärkeä tekijä. Eräät verkkoalustat tarjoavat

³⁸ Ks. COM(2011) 942 final.

³⁹ Asetus (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.

⁴⁰ Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

pk- ja mikroyrityksille tärkeän ja joskus jopa tärkeimmän mahdollisuuden päästä tietyille markkinoille ja käyttää tietoja. Toisaalta verkkoalustojen keskeisenä intressinä on kestävä ja myönteinen suhde niiden yrityskäyttäjiiin, joista ne ovat riippuvaisia arvon luomisen suhteen.

Julkisessa kuulemisessa tuotiin esiin tiettyjen sidosryhmien huoli verkkoalustojen hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä. Yleisimpiä väitetyjä ongelmia ovat seuraavat:

1. Alustoilla on kohtuuttomia ehtoja, jotka koskevat erityisesti pääsyä tärkeisiin asiakas- tai tietokantoihin.
2. Alustat kieltävät pääsyn markkinoille tai muuttavat yksipuolisesti markkinoille pääsyn ehtoja, kuten olennaisten liiketoimintaa koskevien tietojen saatavuutta.
3. Alustoilla on kaksitahoinen tehtävä, kun ne auttavat palveluntarjoajia pääsemään markkinoille ja samanaikaisesti kilpailevat niiden kanssa. Tämä voi johtaa siihen, että alustat mainostavat epäreilusti omia palvelujaan näiden palveluntarjoajien haitaksi.
4. ”Pariteettiehdot” ovat kohtuuttomia, ja niillä on haitallisia vaikutuksia kuluttajille.
5. Erityisesti alustojen maksut, tietojen käyttö ja hakutulokset eivät ole riittävän avoimia, mikä voi haitata palveluntarjoajien liiketoimintaa.

Huomattava määrä julkiseen kuulemiseen osallistuneista yrityksistä edustavista vastaajista korosti väitettyjen hyvän kauppatavan vastaisten käytäntöjen mahdollisia kielteisiä seurauksia ja totesi, että tarvitaan lisätoimenpiteitä – sekä sääntely- että muita toimenpiteitä.⁴¹

Kuuleminen osoitti myös, että on mahdollisesti selvitettävä tietojen omistajuuteen, käyttöön ja saatavuuteen liittyviä kysymyksiä. Se on tarpeen, jotta voidaan varmistaa nykyistä tarkoituksenmukaisempi ja tasapainoisempi palveluntarjoajien ja yrityskäyttäjien välinen sopimussuhde, mikä on investoimiseen kannustamisen kannalta tärkeää.

Kilpailu- ja sisämarkkinapolitiikka olisi nähtävä toisiaan täydentävinä tekijöinä, joilla on digitaalisten sisämarkkinoiden tehokkaan toiminnan suhteen suuri merkitys, kun on kyse verkkoalustoista.

Kilpailuoikeudella säännellään markkinatoimijoiden väliseen kilpailuun liittyviä asioita, mikä johtaa laajempaan valinnanvapauteen kuluttajille halvemmilla hinnoilla ja maksimoi mahdollisuudet innovointiin. EU:n kilpailupolitiikka perustuu pysyviin periaatteisiin, mutta sen välineet ovat joustavia ja niitä voidaan soveltaa tehokkaasti eri markkinoiden erikoispiirteisiin, kuten verkkoalustoihin.

Kilpailupolitiikan soveltamisen lisäksi on tarkasteltava, tarvitaanko EU:n tason toimia, jotka kohdistetaan yritysten välisten suhteiden oikeudenmukaisuuden varmistamiseen. Tässä vaiheessa tarvitaan lisää tietoa alustojen ja niiden palveluntarjoajien tai kumppanien välisistä suhteista, jotta voidaan arvioida ja kartoittaa sellaisten ongelmien luonnetta ja laajuutta, jotka voivat haitata näiden palveluntarjoajien liiketoimintaa erityisesti silloin, kun niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia innovointiin. Jos pk-yritysten kokonaisten

⁴¹ Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

ekosysteemien liiketoimintamallit ovat riippuvaisia vain muutamalle verkkoalustalle pääsystä tai jos alustoilla on pääsy ennennäkemättömän suuriin tietokokonaisuuksiin, voi syntyä uudenlaista epätasapainoa. Tällaisissa tilanteissa osa alustan palvelujentarjoajista saattaa olla suhteettomasti alttiina mahdollisille hyvän kauppataivan vastaisille käytännöille, vaikka mikään alusta ei olisi saavuttanut määräävää asemaa.

Komissio käynnistää kohdennetun tiedonhankintatoimen⁴² yritysten välisistä (B2B) käytännöistä verkkoalustaympäristössä. Siinä tutkitaan tarkemmin julkisessa kuulemisessa esiin tuotuja kysymyksiä ja mahdollisia kilpailulainsäädännön soveltamisen ulkopuolisia keinoja, kuten (vapaaehtoisia) riidanratkaisumenetelmiä sekä toimenpiteitä tai ohjeita avoimuuden lisäämiseksi ja tiedottamisen parantamiseksi. Komissio aikoo erityisesti tehdä tiivistä yhteistyötä sidosryhmien ja viranomaisten kanssa. **Komissio päättää keväeseen 2017 mennessä, tarvitaanko muita EU:n toimia.**

iv) Markkinoiden säilyttäminen avoimina ja syrjimättöminä datavetoisen talouden edistämiseksi

Enemmistö kaikista julkiseen kuulemiseen osallistuneista vastaajista katsoi, että verkkoalustojen kapasiteettia olisi vahvistettava alustan vaihtamisen helpottamiseksi.⁴³ Monet yritykset ja yksityishenkilöt toivat esiin sellaisia kysymyksiä kuin verkkoalustojen sovellusliittymien suunnittelu ja niiden käytön vaihtelevat ehdot.

Toimivilla digitaalisilla sisämarkkinoilla käyttäjien on hyvä voida vaihtaa alustaa mahdollisimman helposti. Käyttäjien olisi voitava tarjotun palvelun laadun mukaan vapaasti päättää, jäävätkö he verkkoalustalle jakamaan tietojaan. Toiselle alustalle siirtymiselle ei saisi olla esteitä, jotka vaikeuttavat esimerkiksi datan siirtämistä. Eurooppa-neuvosto teki tämän asian selväksi lokakuun 2013 päätelmissään⁴⁴, ja sitä tuettiin voimakkaasti julkisessa kuulemisessa. Julkiseen kuulemiseen osallistuneet vastaajat ehdottivat muun muassa yhteisten standardien kehittämistä datan siirtämistä varten ja puolsivat henkilötietojen ja muiden kuin henkilötietojen raakadatan yleistä siirrettävyyttä. Yrityskäyttäjien kannalta tätä pidetään tärkeänä, koska ne tallentavat ja käsittelevät asiakkaidensa ja työntekijöidensä henkilötietoja ja sen lisäksi käsittelevät suuria määriä muita kuin henkilötietoja, jotka ovat yritystoiminnan jatkumisen kannalta ratkaisevia.

Viranomaisten näkökulmasta alustan vaihtamisen helpottaminen ja sen kustannusten vähentäminen on tärkeää. Datan siirrettävyys, standardien ja yhteentoimivuuden kehittäminen – myös avoimiin sovellusliittymiin perustuvien ekosysteemien kautta – ovat keskeisiä tiedon vapaan liikkumisen mahdollistavia tekijöitä digitaalisilla sisämarkkinoilla. Yleisemmin pienet yritykset voivat sovellusliittymien avulla käyttää tai uudelleenkäyttää kaupallis-hallinnollisia tietoja. Tässä yhteydessä hyvin toimiva kaupallis-hallinnollisten tietojen saanti käyttäjäystävällisten ja hyvin suunniteltujen sovellusliittymien kanssa auttaa

⁴² Sisältää sidosryhmien työpajoja, asiantuntijaryhmien tapaamisia sekä kyselyjä ja tutkimuksia.

⁴³ Ks. tiivistelmäraportti verkkoalustoja koskeneesta julkisesta kuulemisesta.

⁴⁴ ”On myös tarpeen poistaa pullonkaulat, joiden vuoksi oman 'digitaalielämän' käsittely eri foorumeilla ei onnistu sisällön ja datan yhteensopimattomuuden tai puutteellisen siirrettävyyden vuoksi. Ongelma häitää digitaalipalvelujen käyttöä ja kilpailua. Sen vuoksi on otettava käyttöön avoin ja syrjimätön kehys, jolla varmistetaan tällainen yhteentoimivuus ja siirrettävyys häihtaamatta nopeasti edistävän digitaalialan kehittymistä ja välttämällä tarpeetonta, erityisesti pk-yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista raskautta.”

luomaan ja laajentamaan ekosysteemejä uusilla ja innovatiivisilla tuotteilla käyttäen tietoja, jotka on jo kerätty ja toisinaan jätetty hyödyntämättä⁴⁵.

Suuret verkkoalustat ja välittäjäpalvelut, kuten sovelluskaupat ja verkossa toimivat markkinapaikat, voivat olla suljettuja ekosysteemejä. Siihen on monia eri syitä, kuten laadun valvonta sekä vastuuvollisuuden ja turvallisuuden kaltaiset kysymykset. Suljetut alustaekosysteemit voivat myös lisätä tehokkuutta esimerkiksi lisäämällä alustojen välistä kilpailua, mutta niillä voi olla myös haitallisia vaikutuksia⁴⁶. Kun alustainnovoinnin tukemiseen käytetään julkisia varoja, olisi suosittava yleensä avoimia alustamalleja. Tämä koskee myös EU:n innovaatioinvestointeja kehittyviin aloihin, kuten virtuaaliodellisuuteen, älykkäisiin kaupunkeihin ja esineiden internetiin ja yleisemmin kestäväen tulevaisuuden internetin perustan muodostamiseen. Avoimet alustaekosysteemit voivat tarjota merkittäviä etuja siirtymiskustannusten säästöinä ja markkinoiden tehostumisena. Siksi on erityisen tärkeää, että komissio tukee **digitaalisten teknologioiden pysymistä avoimina jatkossakin**.

Komissio aikoo osana vuoden 2016 loppuun ajoitettua vapaita datavirtoja koskevaa aloitetta harkita vaihtoehtoja tehokkaiksi lähestymistavoiksi, kuten teknisiä standardeja, jotka helpottavat verkkoalustojen ja pilvipalvelujen vaihtamista ja datan siirrettävyyttä niiden välillä sekä yritys- että yksityiskäyttäjille.

Tässä yhteydessä **komissio aikoo myös tutkia, onko EU:n datan sisämarkkinoilla mahdollisia esteitä, jotka voivat johtua tietojen omistajuutta ja käytettävyyttä tai saatavuutta koskevasta oikeudellisesta epävarmuudesta, kuten sovellusliittymiin liittyvistä kysymyksistä.**

⁴⁵ Tämä koskee erityisesti esineiden internetiin liittyviä alustoja, kuten selostetaan esineiden internetin edistämistä Euroopassa koskevassa komission yksiköiden työasiakirjassa ”*Advancing the Internet of Things in Europe*”, SWD(2016) 110/2.

⁴⁶ Näin on todennut myös Saksan Monopolkommission kilpailupolitiikkaa ja digitaalisten markkinoiden haasteita käsittelevässä raportissaan ”Wettbewerbspolitik: Herausforderung digitale Märkte”, 2015, kohta 243.

6. PÄÄTELMÄT

Komissio on tässä tiedonannossa esittänyt yleisarvionsa verkkoalustoista osana digitaalisia sisämarkkinoita koskevaa strategiaansa.

Verkkoalustoilla on keskeinen rooli digitaalisten sisämarkkinoiden innovoinnissa ja kasvussa. Ne ovat mullistaneet tiedonsaannin ja tehostaneet monia markkinoita tuomalla palveluiden ja tavaroiden ostajat ja myyjät entistä paremmin yhteen. Jotkin verkkoalustat ovat saaneet historiallisen määrän käyttäjiä eri puolilta maailma ja laajenevat edelleen uusille talouden lohkoille, mutta kilpailukykyisillä eurooppalaisilla alustoilla on vielä paljon kehittymismahdollisuuksia. Tehokas innovointiin kannustaminen näillä osa-alueilla on nyt ehkä EU:n tärkein haaste tulevan kilpailukyvyn turvaamiseksi maailmassa samalla, kun suojellaan asianmukaisesti kuluttajien ja muiden käyttäjien oikeutettuja etuja.

Tässä arvioinnissa on myös määritelty osa-alueita, joilla on arvioitava huolellisesti julkisia ja yksityisiä etuja ja varmistettava EU:n sääntelynormien parempi noudattaminen.

Tähän liittyen komissio painottaa tarvetta hyväksyä poliittisia ja lainsäädännöllisiä lähestymistapoja, jotka vastaavat suoraan haasteisiin ja ovat joustavia ja tulevaisuudenkestäviä.

Itsesääntelyllä ja yhteissääntelyllä voidaan usein tarvittaessa saavuttaa parempia tuloksia vahvojen alustaekosysteemien kehityksen helpottamiseksi EU:ssa ja täydentää tai vahvistaa voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka kattaa jo tietyt verkkoalustojen toiminnot.

Sillä, miten toimiala noudattaa sovellettavaa EU:n lainsäädäntöä ja miten tuloksetkaasti se pystyy säilyttämään käyttäjien luottamuksen toteuttamallaan vapaaehtoisilla toimenpiteillä, on keskeinen merkitys arvioinnissa määriteltyihin haasteisiin vastaamiseen kannalta.

Jotta voidaan täyttää lupaus digitaalitalouden laajentamisesta kaikkien ulottuville, komissio kehottaa kaikkia viranomaisia ja asianomaisia osapuolia, erityisesti jäsenvaltioita ja Euroopan parlamenttia, tukemaan tätä lähestymistapaa, jotta EU voi hyödyntää täysimääräisesti digitaalisen tulevaisuuden mahdollisuudet säilyttäen samalla yhteiset arvonsa.