

Teollisuuden sopimukset, uusi datasäädös ja digivihreä siirtymä



Juri Mattila

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Timo Seppälä (toim.)

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ja Aalto-yliopisto
timo.seppala@etla.fi

Alexander Bützow

Krogerus Oy

Kalle Hynönen

Krogerus Oy

Mika Puittinen

Krogerus Oy

Suosittelava lähdeviittaus:

Mattila, Juri, Seppälä, Timo, Bützow, Alexander, Hynönen, Kalle & Puittinen, Mika (6.7.2022).
”Teollisuuden sopimukset, uusi datasäädös ja digivihreä siirtymä”.

ETLA Muistio No 110.

<https://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-110.pdf>

Tiivistelmä

Tässä muistiossa analysoimme uuden Euroopan komission datan säätelyn (engl. data act) vaikutuksia sekä teollisuuden sopimusten että vihreän siirtymän näkökulmasta. Lisäksi kysymme, edistääkö datan uusi säätely datan jakamisen käytänteiden syntymistä ja digivihreää siirtymää. Huomion arvoista on, että uusi datan säätely ei nyky muodossaan huomioi teollisuuden erityispiirteitä.

Abstract

Industry Contracts, New Data Act and Digital Green Transition

In this brief, we analyze the implications of the new European Commission's data act from the perspective of both industry agreements and the digital green transition. In addition, we ask whether the new regulation of data will contribute to the emergence of data sharing practices and the digital green transition. It is worth noting that the new data regulation in its current form does not consider the specificities of the industry.

TkT **Juri Mattila** on Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n vanhempi tutkija.

TkT **Timo Seppälä** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen johtava tutkija ja Aalto-yliopiston työelämäprofessori.

LLM **Alexander Bützow** on Krogerus Oy:n Senior Associate.

LLM **Kalle Hynönen** on Krogerus Oy:n Partner.

LLM **Mika Puittinen** on Krogerus Oy:n Partner.

D.Sc. (Tech.) **Juri Mattila** is a Senior Research Scientist at VTT Technical Research Centre of Finland Ltd.

D.Sc. (Tech.) **Timo Seppälä** is a Managing Researcher at ETLA Economic Research and a Professor of Practice at Aalto University.

LL.M. **Alexander Bützow** is a Senior Associate at Krogerus Ltd.

LL.M. **Kalle Hynönen** is a Partner at Krogerus Ltd.

LL.M. **Mika Puittinen** is a Partner at Krogerus Ltd.

Kiitokset: Muistio perustuu julkaisuihin *Digibarometri 2018* (Nikander, Mattila & Seppälä, Kehittymättömät datamarkkinat johtavat Internetin keskittymiseen, s. 31–37) ja *Digibarometri 2022: Digivihreä siirtymä* (Mattila, Pajarinen, Seppälä, Vallin, Bützow, Hynönen, Puittinen).

Acknowledgements: This brief is based on: *Digibarometer 2018* (Nikander, Mattila & Seppälä, The Underdeveloped Data Market is Leading to the Concentration of the Internet, p. 31–37) and *Digibarometer 2022: Digital Green Transition* (Mattila, Pajarinen, Seppälä, Vallin, Bützow, Hynönen, Puittinen).

Avainsanat: Datasäädös, Data, Teollinen Data, Sopimukset, Datan jakaminen, Digitalisaatio, Digivihreä siirtymä

Key words: Data act, Data, Industrial data, Contacts, Data sharing, Digitalization, Digital green transition

JEL: K1, K12, K2, L89

ETLA 2018: Datamarkkinat uudistettava perinpohjaisesti

Digibarometrissa 2018 kyseenalaistimme nykyisten markkinarakenteiden riittävyyden tiedon jakamisen markkinoilla (Digibarometri, 2018). Peräänkuulutimme näiden markkinoiden perinpohjaista uudistusta ja digijättien tiedon jakamisen käytänteiden sääntelyä. Silloin pohdimme, että onnistuessaan tämä muutos lisäisi tuottavuutta ja samalla vähentäisi nykyisten digijättien valtaa jakaen sitä tasaisemmin takaisin yksityisille ihmisille ja pienemmille toimijoille. Vuoden 2018 tilanteen taustalla näimme tuolloin markkinoiden ja markkinatoimijoiden kyvyttömyyden huomioda tiedon erityisluonnetta tuotannon tekijänä. Lisäksi totesimme, että tarvitsemme lisää kannustimia systemaattiseen tiedon jakamiseen.

Analyysimme lopuksi totesimme, että koska tieto ja data ovat rajoittamattomasti monikäyttöisiä (engl. 'anti-rival') tuotannon tekijöitä, datamarkkinoiden tulisi aktiivisesti kannustaa kaikkia toimijoita tiedon jakamiseen. Puutteellisten markkinarakenteiden vuoksi näin ei kuitenkaan nykyisin tapahdu. Vaikka pidämmekin todennäköisenä, että tuotannolliseen tehokkuuteen liittyvät voimat ennen pitkää korjaavat tilanteen luomalla uusia rakenteita, meidän on syytä pyrkiä perusteellisesti ymmärtämään ja edesauttamaan menossa olevaa rakenneuudistusta siihen liittyvine ongelmineen. Näin voimme varautua vuosien ja vuosikymmenten kuluessa tuleviin muutoksiin, kuten vihreään siirtymään.

Kuten todettua, digitalisaation ja viimeisimpänä digivihreän siirtymän edistämiseksi ei niinkään ole yksittäisten digitaalisten avainteknologioiden hyödyntäminen. Kokonaiskuvan kannalta olennaista on tarkastella myös sitä, millaiset ovat digitalisaation hyödyntämisen ja tiedon jakamisen puitteet. Miltä näyttää tiedon jakamisen ja datatalouden sääntelyllinen viitekehys Euroopassa erityisesti teollisuuden digivihreän siirtymän näkökulmasta? Datasäätelyn lisäksi myös vihreään siirtymään liittyvä säätely on kasvamassa.

Datan säätelyn kokonaisuudella kohti yhteistä sisämarkkinaa

Euroopan komission dataa ja sen hyödyntämistä koskevien säädösehdotusten perimmäisenä tarkoituksena lie nee laatia yhteinen datasisämarkkina (single market for data), jossa turvataan muun muassa tasaväkisemmät oikeudet koskien pääsyä dataan ja sen hyödyntämistä. Tältä osin tavoitteen voidaan todeta olevan linjassa digivihreän siirtymän edistämisen kanssa. Lisäksi voidaan olettaa, että datasäädös (engl. Data Act) antaa lupauksen positiivisiin verkostovaikutuksiin, datan yhteiskäyttöön yritysten välillä sekä yritysten ja kuluttajien välillä. Mutta toisaalta, voivatko ehdotetut muutokset tosiasiaassa johdattaa datan jakamisen rajoittumiseen?

Suomen teollisuudessa on viime vuosina luotu käytänteet datasta sopimiselle. Voidaan kysyä, tulevatko EU:n dataa koskevat säädökset muuttamaan nyt jo muodostuneita sopimiskäytänteitä jollakin merkitsevällä tavalla. Tuleeko sopimukseen jatkossa sisällyttää esimerkiksi elementtejä, jotka niistä toistaiseksi puuttuvat, tai tuleeko joidenkin nykyisten sopimusehtojen tai -mekaniikkojen soveltamisesta jatkossa mahdotonta?

Ehdotus on osa laajempaa EU:n datastrategiaa toteuttavaa sääntelykokonaisuutta, johon kuuluvat lisäksi ehdotukset digimarkkinasäädöksestä (engl. Digital Markets Act), digipalvelusäädöksestä (engl. Digital Services Act), datahallintosäädöksestä (engl. Data Governance Act) sekä ehdotus tekoälyasetukseksi (engl. Artificial Intelligence Act). Tätä koko kenttää ei ole mahdollista tässä kohdin kattavasti kuvata, mutta Data Act -ehdotus on monella tavoin avainasemassa markkinoilla olevien datasta sopimisen malliehtojen näkökulmasta. Näin ollen voitaneen sen vaikutuksia puntaroida hieman lähemmin.

Datasäädös lisää datan hallintaan liittyvää pakottavaa säätelyä

Lähtökohtana voidaan todeta, ettei dataa itsessään voi yksiselitteisesti hahmottaa omistusoikeuden kohteeksi, eikä se kokonaisuudessaan nauti niin sanottua sivullis-

suojaaja. Dataan voivat kuitenkin soveltua tietyt immateriaalioikeudet, tyypillisimmin luettelo- ja tietokantasuoja. Datan koostuessa teoskynnyksen ylittävää materiaalista myös tekijänoikeus voi tulla kyseeseen. Myös liikesalaisuusuoja voi täydentää edellä mainittua tekijänoikeutta ja sen lähioikeuksia.

Kaikkiaan näillä oikeuksilla on rajoitteensa datan osalta. Esimerkiksi tietokantasuoja suojaaa ainoastaan tietokantoja, joiden valmistaminen on edellyttänyt huomattavaa rahallista tai ajallista panostusta tietokannan sisällön keräämisessä, varmistamisessa tai esittämisessä. Tällöinkin tietokanto-oikeuden haltijalla on ainoastaan oikeus määrätä tietokannan koko sisällöstä tai sen laadullisesti tai määrällisesti arvioidusta olennaisesta osasta, ei esimerkiksi tietokannan sisältämistä yksittäisistä datariveistä (tekijänoikeuslain (404/1961) 49.1 §). Liikesalaisuusuojan antaminen datalle puolestaan edellyttää, että (i) datasiältö ei ole yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa, (ii) sillä tulee olla taloudellista arvoa ja (iii) datan laillisen haltijan on tullut ryhtyä kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi (liikesalaisuuslain (595/2018) 2 §). Näistä rajoitteista johtuu, että data itsessään ei nauti kattavaa sopimussuhteen ulkopuolista suojaa esimerkiksi kolmansien tahojen oikeudenloukkauksia vastaan, mikä on keskeinen osa yllä mainittua sivullissuojaa. Käytännössä tästä seuraa se, että datan tehokas suojaaminen ja hallinnointi edellyttää asianmukaisia sopimuksia.

Keskeinen osa Data Act -ehdotusta koskee dataketjun eri tahojen välisiä dataliitännäisiä sopimussuhteita, joihin se asettaa merkittäviä velvoitteita ja rajoituksia. Ehdotus asettaa yrityksille datan avaamiseen liittyviä velvollisuuksia eri tasoisesti mm. yrityksen koon mukaan.

- Yksi Data Act -ehdotuksen keskeisistä tavoitteista on, että sellaiset dataa keräävät tuotteet, jotka voivat kommunikoida dataa julkisten sähköisten kommunikaatiopalveluiden kautta (engl. products), ja näihin tuotteisiin liittyvät palvelut, joita ilman tuote ei toimi asianmukaisesti (engl. related services), tulee suunnitella siten, että tuotteen tai palvelun käyttäjänä toimivalla yksityis- tai oikeushenkilöllä (engl. user) on oikeus saada käyttämänsä tuotteen tai palvelun tuottama data ilmaiseksi, helposti ja turvallisesti itselleen käytettäväksi. Ennen sopimuksen tekemistä käyttäjän kanssa tuotteen ja/tai palvelun tarjoajalla on velvollisuus muun muassa kertoa, mitä dataa tuote tai pal-

velu tuottaa, kuinka käyttäjällä on oikeus saada pääsy tuohon dataan ja mihin tarjoaja itse aikoo käyttää kyseistä dataa.

- Käyttäjällä on lisäksi oikeus pyytää tuotteen tai palvelun tuottaman datan haltijaa (engl. data holder) luovuttamaan syntyneet raakadatat kolmannelle osapuolelle (engl. data recipient) mahdollisesti jatkuvasti ja reaaliaikaisesti. Tyypillinen tilanne voisi olla esimerkiksi Internet of Things -laitteen datan luovuttaminen laitteen korjausta tai diagnostiikkaa varten muun kuin laitteen valmistajan auktorisoiman tahon toimesta. Data Act -ehdotuksessa asetetaan useita velvoitteita datan haltijan ja vastaanottajan väliselle sopimussuhteelle. Esimerkkeinä voidaan mainita datan haltijaan kohdistuva kieltä kohdella datan vastaanottajia syrjivästi (8 artikla) ja rajoitukset koskien datan saataville asettamisesta maksettavaa korvausta (9 artikla).
- Yllä kuvatut velvoitteet eivät kuitenkaan kohdistu mikro- tai pienyrityksiin, joiden asemaa Data Act -ehdotuksessa pyritään muutoinkin vahvistamaan. Tämä ilmenee myös siinä, että säädösehdotuksen IV luvussa kielletään yksipuoleisesti PK-yrityksille asetettua epätasapuoliseksi katsottavat datasopimuksen ehdot. Taustalla on ajatus siitä, että dataan pääsystä sovittaessa PK-yrityksen neuvotteluvoima on tyypillisesti heikko ja se joutuu siten hyväksymään vastapuolen vakioehdot.
- Data Act -ehdotuksella on myös keskeisiä vaikutuksia datan immateriaalioikeudelliseen suojaan. Ehdotuksen 35 artiklan mukaan asetuksen määritelmän mukaisen tuotteen ja palvelun tuottama data ei voi nauttia tietokantasuojaa. Ehdotuksessa ei kuitenkaan tehdä vastaavaa poikkeusta liikesalaisuuksien osalta. Datan haltijalla ei olisi velvollisuutta luovuttaa käyttäjälle tai käyttäjän pyynnöstä kolmannelle osapuolelle liikesalaisuuksiksi katsottavia tietoja, elleivät yhtäältä datan haltija ja käyttäjä (4(3) artikla) sekä datan haltija ja vastaanottaja (5(8) artikla) pääse yhteisymmärrykseen näiden tietojen salassapidosta.

Edellä mainittujen muutosten seurauksena datan hallintaan liittyvän pakottavan sääntelyn ala kasvaa merkittävästi, jolloin datan käytöstä sopiminen edellyttää haastavien säädöskokonaisuuksien yhtäaikaista hahmottamista.

Dataa rajapintojen kautta kolmansien osapuolien käyttöön?

Millaisia vaikutuksia voidaan sitten ennakoida olevan sääntelyllä, jolla eri toimijat veloitetaan avaamaan datansa käyttäjien ja sitä kautta myös kolmansien osapuolten käyttöön?

Jonkinlaista vertailukohtaa Data Actin mahdollisille vaikutuksille voidaan kenties hakea Euroopan toisesta maksupalveludirektiivistä (PSD2). Kyseisellä direktiivillä rahoitusalan toimijat veloitettiin avaamaan palveluihinsa rajapinnat, joilla maksutapahtumia voidaan esimerkiksi käynnistää pankin järjestelmissä kolmannen osapuolen palveluista käsin. PSD2-direktiivin osalta voidaan todeta, ettei rajapintojen avaaminen ole johtanut finanssialan selkeään alustaekosysteemikehitykseen, eikä rajapintojen hyödyntäminen ole synnyttänyt alalle merkittävästi uutta liiketoimintaa. Sen sijaan rajapintojen avaaminen on kasvattanut finanssitoimijoiden tietoteknisiä ja hallinnollisia kehityskustannuksia.

Joidenkin arvioiden mukaan EU:n tulevan datalainsäädännön veloitteet saattavat yksinomaan lisätä yritysten teknisiä ja erityisesti hallinnollisia tietojärjestelmien kehityskustannuksia jopa noin 50–60 %. Jos yritykset eivät tunnista saamaansa etua datan avaamisesta vaan pelkkiä kustannuksia, niin datan avaaminen voi lässähtää.

Kääntyykö datan säätely itse itseään vastaan?

Yhä yleistyvänä ongelmana suoraan sovellettavassa EU-lainsäädännössä on, että säädösten fundamenttikäsite tai -käsitteet ovat monesti epäselviä. GDPR:n kohdalla henkilötiedon käsite on jäänyt epäselväksi, mikä on johtanut merkittäviin käytännön soveltamisongelmiin esimerkiksi datan jatkohyödynnettävyyttä arvioitaessa. Vastaavasti Tekoälyasetuksen alkuperäisessä ehdotuksessa tekoälyn määritelmä olisi kattanut suuren osan perinteisistä tietokoneohjelmista. Vaikuttaa siltä, että Data Act -ehdotuksen kohdalla vastaavasti tuotteen, palvelun, käyttäjän, datan haltijan, datan vastaanottajan ja itse datan käsitteet jäävät niin ikään vaille selkeärajaisia määritelmiä. Vaikka Data Act -ehdotuksen keskiössä on esi-

neiden internetiin (engl. Internet of Things) kuuluvien laitteiden tuottaman datan käytön avaaminen, pelkästään asetusehdotusta lukemalla jää epäselväksi, mihin kaikkiin tuotteisiin ja palveluihin se lopulta soveltuisi.

Lopputuloksena on tilanne, jolloin säädöksestä itsestään ei ole mahdollista täydellä varmuudella päätellä, täyttääkö toiminta EU-lainsäädännön vaatimukset. Tyypillisesti käytetyn selvennysmekanismin muodostavat säädöksen asetettavien ”neuvostojen” antamat selvitykset ja ohjeet säädöksen voimaantulon jälkeen, josta malliesimerkki on Euroopan tietosuojaneuvoston (EDPB) toiminta GDPR:n kontekstissa. Neuvostojen antamien tulkintaohjeiden juridista sitovuutta on myös kyseenalaistettu, kuten esimerkiksi kirjoittamishetkellä Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa Whatsapp-tapauksessa (T-709/21), jossa keskiössä on muun muassa EDPB:n tulkintaohjeiden sitovuus suhteessa GDPR:ään. Vaihtoehtoisesti toisissa dataan liittyvissä EU-säädösehdotuksissa Euroopan komissiolle annetaan merkittävää delegoitua asetuksenantovaltaa, kuten esimerkiksi AI-asetusehdotuksessa koskien tekoälynä pidettäviä järjestelmiä, mikä puolestaan vaikuttaa keskeisesti säädöksen soveltamisalaan.

On myös korostettava, että EU:n datastrategiaa toteuttavat säädökset ja niille läheinen sääntely muodostavat laajan ja runsaasti ristiviittauksia sisältävän kokonaisuuden, jolloin epävarmuustekijät voivat kasautua. Esimerkiksi Data Act -ehdotuksen 4(6)-artiklan mukaan datanhaltija saa itse käyttää muuta kuin henkilötietoja sisältävää dataa ainoastaan käyttäjän kanssa tehdyn sopimuksen nojalla. Tällöin käytännön toiminnan kannalta keskeistä on se, kuinka laaja GDPR:n henkilötiedon käsite on. Muun muassa tämä kysymys on myös edellä mainitun Whatsapp-tapauksen keskiössä.

Kaiken kaikkiaan kokonaisuudesta voi aiheutua merkittäviä haasteita oikeusvarmuudelle, sillä datastrategiaa koskevat säädökset usein sisältävät sanktiomekanismeja. Esimerkiksi Data Act -ehdotuksen 33(3)-artiklan mukaan muun muassa sen 3–12-artiklojen rikkomisesta voi seurata hallinnollinen sakko, jonka suuruus on enintään 20 miljoonaa euroa tai 4 % rikkoneen yrityksen globaalista liikevaihdosta sen mukaan, kumpi on suurempi.

Voidaankin perustellusti kysyä, kääntyykö sääntely itse asiassa tältä osin tarkoitustaan vastaan, mikäli ainoat yri-

tykset, jotka kykenevät selviytymään velvoitteiden täyttämisestä riittävällä oikeusvarmuuden asteella, ovatkin juuri ne digialustajättiläiset, joiden yksinvaltaa dataan säännöksillä nimenomaisesti pyritään murtamaan.

Vertailukohdaksi tältä osin voidaan nostaa tekijänoikeussääntely, jossa Manner-Euroopan ja Yhdysvaltojen välillä on perinteisesti ollut merkittävä doktriiniero käyttäjien oikeuksien osalta: Yhdysvalloissa noudatetaan ns. fair use -doktriinia, jonka alla tekijänoikeuden poikkeukset ja käyttäjien oikeudet muotoutuvat merkittävältä osin oikeuskäytännössä. Manner-Euroopan civil law -maissa puolestaan lähtökohtana on ollut yksityiskohtaisempi ja spesifeihin lakiin kirjattuihin poikkeuksiin perustuva sääntely.

Dataa koskeva lainsäädäntö GDPR:stä Data Actiin tuntuu menevän tässä suhteessa osittain fair use -doktriinia muistuttavaan suuntaan, jossa lainsäädäntö tarjoaa periaatetason suuntaviivoja tarkkarajaisuuden sijaan. Tällä on hyvät ja huonot puolensa: yhdysvaltalaista järjestelmää on pidetty joustavampana ja paremmin teknologian kehitykseen mukautuvana, mutta samalla vähemmän oikeusvarmuutta tarjoavana ja oikeudenkäyntejä ruokkivana.

EU:n dataa koskevassa sääntelyssä ratkaisuna tosin näkyy olevan eräänlainen hybridi, jossa abstraktin käsitteellisen sääntelyn lisäksi mukana on hyvin spesifejä yksittäisiä elementtejä, aikarajoja ja sanktioita. Toimiessaan sääntely voi aidosti muuttaa datan markkinoita, mutta pahimmillaan tämä abstraktin ja spesifin sääntelyn yhdistelmä voi luoda ”täydellisen myrskyn”, joka saa aikaan oikeudellista epävarmuutta vuosiksi eteenpäin.

Nykymuodossaan datasäädös voi hidastaa datan jakamisen käytänteiden syntyä ja digivihreää siirtymää

Mikäli yritykset veloitetaan avaamaan käyttäjälle pääsy dataan tavalla, jossa veloitteiden tarkempi sisältö on epäselvä, sopii pohtia, tullaanko suurempien yritysten tuotteet ja palvelut jatkossa suunnittelemaan enenevässä määrin siten, etteivät laitteet esimerkiksi kerää dataa lainkaan tai laitteet eivät sitä välitä tai välittävät vain osin, jolloin sääntelyn piiriin ei välttämättä jouduta. On nimittäin syytä muistaa, ettei datan jalostaminen konkreettiseksi liiketoimintahyödyksi läheskään aina ole nykyiselläänkään niin yksinkertaista kuin ehkä joskus ajatellaan. Toisin sanoen, hidastetaanko datasääntelyllä sitä digitaalisen infrastruktuurin kehitystä, jota digivihreän siirtymän toteuttaminen edellyttäisi?

ETLA



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2463
ISSN 2323-2463

Kustantaja: Taloustieto Oy

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki
