

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista ja sähköisen rahan palveluista sisämarkkinoilla (kolmas maksupalveludirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maksupalveluista sisämarkkinoilla (maksupalveluasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista ja sähköisen rahan palveluista sisämarkkinoilla (kolmas maksupalveludirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maksupalveluista sisämarkkinoilla (maksupalveluasetus) (U 51/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Marja Luukkonen Yli-Rahnasto, oikeusministeriö
- finanssineuvos Risto Koponen, valtiovarainministeriö
- johtava lakimies Sanna Atrila, Finanssivalvonta
- johtava asiantuntija Teija Kaarlela, Finanssiala ry
- johtava asiantuntija Ville Kajala, Keskuskauppakamari
- vaikuttamistyön päällikkö Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto ry
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen Pankki
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Nordea
- OP Ryhmä
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kaupan liitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksessa sähkörahalaitoksista tehtäisiin maksulaitosten alakategoria ja säädettäisiin maksulaitosten toimiluvista ja valvonnasta sekä käteisnostopalveluista. Asetusehdotuksessa säädettäisiin muun muassa maksupalvelujen tarjoamiseen ja käyttämiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Asetusehdotus sisältää uutta sääntelyä niin sanotun avoimen pankkitoiminnan edellytysten parantamiseksi sekä maksupetosten torjuntaan ja asiakkaan vahvaan tunnistamiseen liittyen. Lisäksi ehdotuksessa säädettäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin säännösten noudattamatta jättämisen seuraamuksista. Ehdotukset korvaavat voimassa olevan maksupalveludirektiivin (EU) 2015/2366 ja sähkörahadirektiivin 2009/110/EY.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää toisen maksupalveludirektiivin uudelleen tarkastelua tarpeellisenä. Myös uudistusten tavoitteet maksupalvelunkäyttäjien luottamuksen ja turvallisen käyttökokemuksen vahvistamiseksi, niin kutsutun avoimen pankkitoiminnan (*open banking*) parantamiseksi sekä sääntelyn toimeenpanon yhdenmukaistamiseksi eri jäsenvaltioissa ovat kannatettavia.

Valtioneuvosto kannattaa yleisellä tasolla ehdotusta kolmanneksi maksupalveludirektiiviksi. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti käteisen nostomahdollisuuden ulottamiseen vähittäiskauppoihin ilman toimilupavaatimusta, sillä se tukee käteisen saatavuutta Suomessa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös siihen, että itsenäiset käteisautomaattipalvelujen tarjoajat saatetaan valvonnan piiriin, esimerkiksi asettamalla niille rekisteröitymisvelvoite.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten lisäämiseen selvitysdirektiivin soveltamisalaan.

Maksupalveluasetusehdotuksen säännöksiä on neuvottelujen kuluessa arvioitava perusteellisesti sen varmistamiseksi, että muutoksilla myös tosiasiallisesti saavutetaan asetetut tavoitteet. Säännöksiä on arvioitava niin maksupalvelun käyttäjien näkökulmasta kuin siitä näkökulmasta, että ehdotetut muutokset eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa tietyille maksupalveluntarjoajille.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota muun muassa siihen, että asetus sääntelyinstrumenttina ei automaattisesti johda yhdenmukaisempaan säännösten soveltamiseen jäsenvaltioissa, elleivät säännökset ole selkeitä ja yksiselitteisiä. Asetus ei mahdollista myöskään säännösten mukauttamista muuhun kansalliseen sääntelyyn eikä säännösten merkityksen tarkempaa selvittämistä lain esitoissa. Epäkohtana voidaan pitää myös sitä, että maksupalvelujen tarjoamista koskeva sääntely sisältyisi jatkossa osittain asetukseen ja osittain direktiiviehdotuksen täytäntöön panemiseksi annettavaan kansalliseen lakiin. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisempana sääntelyn johdonmukaisuuden varmistamiseksi, että asetusehdotukseen sisältyvä sääntely annettaisiin jatkosakin direktiivinä.

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2023 vp

Valtioneuvosto pitää erityisen kannatettavana, että maksupalvelun käyttäjien luottamusta ja suojaa väärinkäytöksiltä pyritään vahvistamaan. Neuvottelujen kuluessa olisi selvitettävä, onko asetusehdotuksessa ehdotettujen keinojen lisäksi muita keinoja, joilla väärinkäytöksiä voidaan estää tai niistä aiheutuvia vahinkoja pienentää niin maksupalvelun käyttäjille kuin niiden tarjoajille. Harkittavaksi voisi esimerkiksi tulla se, voisiko asetuksessa säätää maksujen viivästämisestä tiettyissä tapauksissa maksupetosten ehkäisemiseksi.

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotusta myös siltä osin, että maksajalle annettavien tietojen ymmärrettävyyttä parannettaisiin edellyttämällä, että maksajan maksupalveluntarjoaja antaa maksajalle jatkossa maksutoimeksiannon vastaanottamisen jälkeen tiedot, joiden avulla maksaja voi yksiselitteisesti tunnistaa maksunsaajan. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tällaisen velvollisuuden toteuttamiseksi maksunsaajan maksupalveluntarjoaja tulisi velvoittaa toimittamaan maksajan maksupalveluntarjoajalle maksunsaajan tunnistamiseksi tarvittavat tiedot. Vastaavasti maksunvälittäjinä toimivat palveluntarjoajat tulisi velvoittaa toimittamaan maksajan maksupalveluntarjoajalle tiedot lopullisesta maksunsaajasta.

Avoimen pankkitoiminnan osalta neuvottelujen kuluessa on tarpeen arvioida, onko perusteltua, että maksupalveluasetus eroaa esimerkiksi rajapintojen käytön kompensatiomahdollisuuden osalta FIDA-asetusehdotuksesta.

Seuraamuksia koskevien säännösehdoitusten suhteen on varmistettava, että niistä on kansallisesti mahdollista säätää perustuslain vaatimusten mukaisesti. Säännösten, joiden rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu, on oltava riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä. Neuvottelujen kuluessa on myös varmistettava, että sääntely on yhdenmukaista EU:n tietosuojasääntelyn kanssa ja ettei sääntely sisällä tarpeettomia päällekkäisyyksiä.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että ehdotusten täytäntöönpano- ja siirtymäaikojen on oltava riittävät. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika tulisi olla pääsääntöisesti ainakin 24 kuukautta ja siirtymäaika vähintään kuusi kuukautta. Täytäntöönpanoajassa tulee ottaa huomioon myös alemman asteisen sääntelyn voimaantuloaika. Esimerkiksi merkittävälle teknisille muutoksille on varattava riittävästi siirtymäaikaa muutostokustannuksien vähentämiseksi ja palvelun laadun turvaamiseksi muutosvaiheessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 28.6.2023 ehdotuksen EU:n maksupalveludirektiivin muuttamisesta COM(2023) 366 final (kolmas maksupalveludirektiivi) ja ehdotuksen asetukseksi maksupalveluista sisämarkkinoilla COM(2023) 367 final (maksupalveluasetus). Ehdotusten tavoitteena on lisätä kuluttajien luottamusta maksujärjestelmään, parantaa avoimen pankkitoiminnan toimivuutta sekä pankkien ja pankkien ulkopuolisten maksupalveluntarjoajien toimintaedellytyksiä ja yhdenmukaistaa maksupalvelusäännösten toimeenpanoa eri jäsenmaissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2023 vp

Talousvaliokunta kannattaa ehdotuksen tavoitteita ja kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin:

Keskeisten ehdotusten arviointia

Käteisen rahan saatavuutta koskevat ehdotukset

Direktiiviehdotuksen mukaan itsenäisille käteisautomaattipalvelujen tarjoajille asetettaisiin velvollisuus rekisteröityä kansalliselle toimivaltaiselle viranomaiselle, jolloin niihin sovellettaisiin lähtökohtaisesti samoja valvontaa koskevia säännöksiä kuin maksulaitoksiin. Talousvaliokunta pitää kannatettavana, että käteisautomaattipalvelujen tarjoajat sisällytetään valvonnan piiriin ja katsoo, että ehdotus parantaa asiakkaan suojaa ja edistää käteisautomaattipalveluja tarjoavien toimijoiden yhdenmukaista kohtelua.

Ehdotuksen mukaan vähittäiskaupat voisivat tarjota enintään 50 euron käteisnostoja ilman toimilupaa. Käteisnostoihin ei tällöin liittyisi ostovelvoitetta. Vähittäiskauppojen käteisnostoille on asetettu 50 euron raja epäreilun kilpailutilanteen ehkäisemiseksi vähittäiskauppojen käteisnostopalvelujen ja käteisautomaattitarjoajien välillä. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotus on kannatettava, koska se parantaa käteisen rahan saatavuutta. Jos palvelu yleistyy, sillä voi parhaimmillaan olla tärkeä rooli käteisen jakelukanavana alueilla, joilla muiden käteisjakelukanavien, kuten käteisautomaattien, lukumäärä on pieni ja pankkien konttoriverkosto harva. Valiokunta kuitenkin korostaa, että ehdotuksesta riippumatta pankkien käteispalvelujen jakeluvelvoite on jatkossakin tärkeä osa Suomen rahahuoltoa.

Petosten ja väärinkäytösten torjunta

Maksupalveluasetusta koskevassa ehdotuksessa esitetään uusia keinoja petosten torjumiseksi ja väärinkäytösten estämiseksi. Komissio ehdottaa uusiksi väärinkäytösten ehkäisemisen ja asiakkaansuojan parantamisen keinoiksi tietojenvaihtoa rikoksiin käytettävistä tileistä, saajan tilinumeron ja nimen vertailupalvelua sekä pankkien korvausvastuun tiukentamista. Talousvaliokunta viittaa asiantuntijalausuntoihin ja pitää asetusehdotuksen mukaisia petoksia koskevaan tietojenvaihtoon ja asiakkaan tiedottamiseen liittyviä uudistuksia kannatettavina.

Pankkien korvausvastuun laajentamisesta väärinkäyttötilanteissa on asiantuntijalausunnoissa esitetty keskenään ristiriitaisia näkemyksiä. Joissain asiantuntijalausunnoista katsotaan, että korvausvastuun laajentaminen ehkäisee kuluttajiin kohdistuvia väärinkäytöksiä ja lisää kuluttajien luottamusta maksujärjestelmään ja verkkokaupankäyntiin. Huolestuttavana kuitenkin pidetään sitä, että korvauksen saaminen edellyttää, että kuluttaja reagoi tilanteeseen nopeasti (without any delay). Asiantuntijalausuntojen mukaan säännöksen tiukka tulkinta voisi johtaa jopa kuluttajien aseman heikentymiseen nykyiseen sääntelyyn ja siihen perustuvaan ratkaisukäytäntöön verrattuna.

Osa lausunnonantajista puolestaan pitää pankkien vastuun laajentamista väärinkäyttötapauksissa kohtuuttomana ja toteaa, että yksittäisistä jäsenmaista saadut kokemukset osoittavat, että ehdotus ei estä väärinkäytöksiä vaan voisi jopa kannustaa rikollisia kehittämään uudenlaisia rikosmalleja. Lisäksi todetaan, että merkittävä osa rikoksista, joissa käytetään luvatta toisen henkilön tai yri-

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2023 vp

tyksen nimeä tai muita tietoja, tapahtuu esimerkiksi veroviranomaisten tai omakannan kautta, joten ei ole perusteltua asettaa korvausvelvollisuutta ainoastaan pankeille niiden nimissä tehdyistä rikoksista.

Talousvaliokunta pitää erittäin tärkeänä ehdotuksen tavoitetta vahvistaa kuluttajien luottamusta ja suojaa väärinkäytöksiltä. Valiokunta katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa, että petosten ja väärinkäytösten torjuntaa koskevilla ehdotuksilla tosiasiallisesti saavutetaan niille asetetut tavoitteet. Erityisesti on varmistuttava siitä, etteivät ne missään tilanteessa merkitse asiakkaan suojan heikkenemistä. Valiokunta pitää lisäksi valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että sääntely on oikeasuhtaista niin, ettei se aiheuta kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa palveluntarjoajille.

Valtioneuvoston kirjelmässä ja useassa asiantuntijalausunnossa edellytetään, että jatkoneuvotteluissa selvitetään, onko asetusehdotuksessa ehdotettujen keinojen lisäksi muita keinoja, joilla väärinkäytöksiä voidaan estää tai niiden aiheuttamia vahinkoja pienentää. Esimerkkinä tällaisesta keinosta on mainittu mahdollisuus viivyttää maksuja maksupetosten ehkäisemiseksi. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna pyrkimystä löytää myös muita keinoja väärinkäytösten estämiseksi asetusehdotuksessa ehdotettujen keinojen lisäksi. Maksujen viivästyttämis- tai pysäyttämismahdollisuuden osalta valiokunta kiinnittää huomiota asiantuntijalausuntoon, jonka mukaan tulee varmistaa, että sääntely toimisi myös tilanteissa, joissa EU:n tasolla on säädetty erikseen maksujen toteuttamisajasta. Maksujen toteuttamisaikaa koskevia säännöksiä sisältyy esimerkiksi EU:n pikamaksusääntelyyn.

Vahva tunnistaminen

Maksupalveluasetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy myös asiakkaan vahvaa tunnistamista koskevia uudistuksia, joiden tavoitteena on vähentää väärinkäytöksiä sekä parantaa maksupalvelunkäyttäjien suojaa väärinkäytöksiä vastaan. Ehdotuksen mukaan maksupalveluntarjoajan olisi sovellettava vahvaa tunnistamista nykyistä useammissa tilanteissa, esimerkiksi silloin, kun maksupalvelunkäyttäjä tarkastelee maksutilitietojaan. Talousvaliokunta pitää ehdotuksia sekä petostentorjunnan että asiakkaan suojan näkökulmasta kannatettavina. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä ehdotusta, jonka mukaan maksupalveluntarjoajien olisi varmistettava, että myös digitaalisten palvelujen kanssa haasteita omaavilla asiakkailla on mahdollisuus vahvaan tunnistautumiseen.

Muutamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että ehdotuksen vahvaa tunnistamista koskevista säännöksistä ei käy selkeästi ilmi, koskevatko ne myös tilanteita, joissa kuluttaja peruuttaa sopimuksen ja palauttaa tuotteen. Sääntelyn selkeyttäminen tältä osin on tärkeää erityisesti verkko-kauppojen näkökulmasta. Valiokunta yhtyy myös asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan asiakkaan vahvaa tunnistamista koskevan sääntelyn tulisi olla yhteensopiva sähköistä tunnistamista ja sähköisiin transaktioihin liittyviä luottamuspalveluja koskevan eIDAS-asetuksen kanssa.

Avoin pankkitoiminta

Ehdotuksella pyritään parantamaan myös avoimen pankkitoiminnan toimivuutta ja toimintaedellytyksiä. Avoin pankkitoiminta (open banking) tarkoittaa tilannetta, jossa kuluttajalla on mahdol-

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2023 vp

lisuus antaa kolmannelle osapuolelle lupa tarkastella omia tilitietojaan tai esimerkiksi valtuuttaa toinen toimija suorittamaan maksu tililtään. Nämä kolmannet osapuolet ovat usein rahoituslaitoksia tai muita maksupalveluntarjoajia.

Avointa pankkitoimintaa koskevan sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua maksupalvelumarkkinoilla ja mahdollistaa uusien innovatiivisten toimijoiden pääsy markkinoille. Talousvaliokunta pitää näitä avointa pankkitoimintaa koskevan sääntelyn tavoitteita kannatettavina ja katsoo, että jatkoneuvotteluissa tulisi varmistaa, että sääntelyllä tosiasiallisesti edistetään sille asetettuja tavoitteita. Tältä osin valiokunta viittaa asiantuntijalausuntoon, jossa todetaan, että komission vuonna 2021 tekemän selvityksen mukaan sääntelyn hyödyt ovat suurilta osin kanavoituneet globaaleille EU:n ulkopuolisille suurille teknologiayrityksille.

Nykyisen sääntelyn mukaan pankkien tulee tarjota rajapintansa (standardin mukainen järjestely, jonka avulla tietoja voidaan noutaa toisesta ohjelmasta toiseen ja päinvastoin) maksutta kaupallisin ehdoin toimivien kolmansien maksupalveluntarjoajien käyttöön siten, että ne sisältävät kaikki samat toiminnallisuudet kuin pankkien omissa palveluissa. Asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotus edelleen laajentaa pankkien velvoitteita tarjota rajapintojaan maksutta muiden kaupallisten toimijoiden käyttöön. Näiden velvoitteiden toteuttaminen edellyttää suomalaisilta ja muiden EU-maiden pankeilta mittavia investointeja.

Valtioneuvoston kirjelmässä ja useassa asiantuntijalausunnossa on tuotu esiin, että nyt käsiteltävän ehdotuksen kanssa samaan aikaan annettu Euroopan komission ehdotus rahoitusdatan käyttökehykseksi (COM (2023) 360 final) mahdollistaa finanssialan yrityksille kompensaaion niiden luovuttamasta datasta. Ehdotuksessa ei ole esitetty selkeitä perusteluja sille, miksi rajapintoja ja toisaalta rahoitusdatan jakamista kohdellaan kompensaaionmahdollisuuden osalta eri tavoin. Asiantuntijakuulemisessa tuli esiin myös kysymys taannehtivasta kompensaaionesta. Valiokunta korostaa sääntelyn oikeasuhtaisuuden merkitystä ja pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa selvitetään, miksi maksupalveluasetus ei sisällä kompensaaionmahdollisuutta rajapintojen käytön osalta, vaikka rahoitusdatan osalta kompensaaio on mahdollinen.

Täytäntöönpano- ja siirtymäajat

Valtioneuvoston kirjelmässä ja useissa asiantuntijalausunnoissa todetaan, että ehdotusten täytäntöönpano- ja siirtymäajat ovat liian lyhyet. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoajan tulisi olla ainakin 24 kuukautta ja siirtymäajan vähintään kuusi kuukautta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että täytäntöönpanoajan määrittelyssä tulee ottaa huomioon myös alemman asteisten säädösten antamisajankohta, koska monet kansallisen täytäntöönpanon kannalta keskeiset elementit sisältyvät alemman asteisiin säädöksiin.

Ehdotuksen mukaisten sääntelyinstrumenttien arviointia

Maksupalveluista säädetään ja on aina aiemmin säädetty direktiivillä. Nyt osa säännöksistä ehdotetaan annettavaksi asetuksella. Komissio katsoo, että asetuksella annettu sääntely lähtökohtaisesti varmistaa lainsäädännön yhdenmukaisen soveltamisen jäsenmaissa, koska asetus sitoo jäsenmaita sellaisenaan, eikä edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia. Valtioneuvoston kirjel-

Valiokunnan lausunto TaVL 24/2023 vp

mässä ja useissa asiantuntijalausunnoissa suhtaudutaan kriittisesti siihen, että osa ehdotuksista annettaisiin asetuksella. Niissä todetaan, että asetus sääntelyinstrumenttina ei automaattisesti johda yhdenmukaisempaan säännösten soveltamiseen jäsenvaltioissa. Epäkohtana pidetään myös sitä, että jatkossa maksupalveluja koskeva sääntely sisältyisi osaksi direktiiviin ja osaksi asetukseen. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä esitetyin perusteluin valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan tarkoituksenmukaisempaa olisi antaa asetusehdotukseen sisältyvä sääntely jatkossakin direktiivinä.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää kannatettavina ehdotuksen tavoitetta edistää innovaatioita ja kilpailua maksupalvelumarkkinoilla. Myös ehdotuksen mukaiset keinot näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ovat pääosin perusteltuja. Valiokunta korostaa, että jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa, että sääntelyllä tosiasiallisesti edistetään sille asetettuja tavoitteita ja että sääntely on oikeasuhtaista niin, että se lisää kuluttajien luottamusta maksujärjestelmään eikä toisaalta aiheuta kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa palveluntarjoajille.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 17.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Heikki Vestman kok
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok
varajäsen Vesa Kallio kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen