

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä (rahoitusdatan käyttökehys)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä (rahoitusdatan käyttökehys) (U 69/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Risto Koponen, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Markku Koponen, Finanssivalvonta
- ryhmäpäällikkö Anna-Emilia Sirén, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- juristi Tuulia Karvinen, Finanssiala ry
- hallituksen puheenjohtaja Joonas Tomperi, Fintech Finland ry
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Nordea
- OP Ryhmä
- Paytrail Oyj
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Kaupan liitto ry
- Kuluttajaliitto ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 28 kesäkuuta 2023 asetusehdotuksen rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä sekä Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetusten (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 ja (EU) No 2022/2554 muuttamisesta. Valtioneuvoston kirjelmä koskee tätä ehdotusta. Asetusehdotuksella pyritään edistämään pääsyä kuluttajien ja yritysten rahoitustietoihin. Ehdotuksella luotaisiin puitteet, joiden mukaisesti asetuksessa määriteltyihin rahoitusalan asiakastietoihin voidaan päästä sekä kuka ja miten niitä voidaan jakaa ja käyttää.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta ja sen tavoitteita lähtökohtaisesti perusteltuna. Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus mahdollistaa nykyistä turvallisemman ja laajemman rahoitustietojen jakamisen, mahdollistaen parempien tietoon perustuvien tuotteiden ja palveluiden luomisen ja siten hyödyttäen asiakkaita.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että päätösvalta omien tietojensa jakamisesta on asiakkaalla ja että asiakkaiden hallintaa tiedonjakovaltuutuksistaan helpotetaan. Näin voidaan edistää asiakkaiden luottamusta omien tietojensa jakamiseen. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti myös siihen, että tiedonjakojärjestelmien hallinnossa pyritään tasapuolisuuteen eri intressitahojen välillä. Edelleen, valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että asetusehdotusta sovellettaisiin tietokokonaisuuksiin, joiden on arvioitu tuovan merkittävää lisäarvoa palveluntarjoajille ja jotka eivät aiheuta tai aiheuttavat vain vähäisen taloudellisen syrjäytymisen riskin asiakkaille.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotusta ja sen soveltamisalaa on kuitenkin pyrittävä selkeyttämään, erityisesti jaettavien tietojen osalta. Valtioneuvosto katsoo, että jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä tukemaan suhteellisuusperiaatteen toteutumista sekä selventämään muun muassa jaetaanko aina ajantasaista tietoa vai ainoastaan asiakassuhdetta perustettaessa kerättyä tietoa, vakuutetun ja vakuutuksenottajan suhdetta liittyen suostumuksen antamiseen, edellytetäänkö myös jalostetun tiedon jakoa ja miten luoton käsite määritellään. Erityisen tärkeää olisi selventää liikesalaisuuksien suojaa jaettavan datan osalta, sillä liikesalaisuuksia koskeva data kuuluu yleensä jalostetun datan piiriin. Kyseiset tarkennukset jaettavaa dataa koskien olisivat myös linjassa juuri hyväksytyn datasäädöksen kanssa.

Valtioneuvosto toteaa, että asetusehdotuksella luodaan rahoitusmarkkinasääntelyä alueelle, jossa sitä ei aiemmin ole ollut. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotuksen EU:n tietosuojasääntelyn mukaisuuteen sekä sen seuraamussäännösten riittävään selkeyteen ja yksiselitteisyyteen. Asetusehdotuksen tulisi olla yhdenmukainen myös juuri voimaan tulleen datasäädöksen ja digimarkkinasäädöksen kanssa.

Asetusehdotuksen soveltamisajankohtien osalta valtioneuvosto katsoo, että määräajat tiedonjakojärjestelmien perustamiselle tulisi asettaa realistisesti siten, että markkinatoimijoilla on aidot mahdollisuudet toimia niiden mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 28.6.2023 asetusehdotuksen rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehuksesta. Ehdotuksella luodaan puitteet kolmansien osapuolten vastuulliselle pääsyyllä yksityishenkilöiden ja yritysten rahoitustietoihin ja pyritään varmistamaan, että kuluttajilla ja yrityksillä on tehokkaat työkalut hallita rahoitustietojensa käyttöä.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksia hyödyntää rahoitustietojaan entistä parempien ja räätälöidympien rahoitustuotteiden ja -palveluiden saamiseksi. Ehdotuksen mukaan yhdistelemällä eri tiedonhaltijoiden tietoja voidaan kehittää innovatiivisia palveluita asiakkaille, jotka ovat valmiita myöntämään käyttöoikeuden omiin tietoihinsa. Näin asiakkaat voivat esimerkiksi helpommin kilpailuttaa palveluntarjoajia.

Ehdotuksen taustalla on EU:n datastrategia, jonka mukaan datalle tulee luoda sisämarkkinat niin, että data voi liikkua vapaasti EU:n sisällä ja eri alojen välillä kaikkien hyödyksi tavalla, joka edistää innovatiivisia prosesseja, tuotteita ja palveluja. Ehdotuksen mukaan kyseessä on uudenlainen ja mahdollistava sääntely, eli toimiala voi pitkälti määrittää, miten datan jakaminen käytännössä tapahtuu. Sääntelyssä hyödynnetään EU:n maksupalveludirektiivin mukaista avoimen pankkitoiminnan (open banking) periaatetta, ja sen hyödyt riippuvat lopulta siitä, miten toimiala hyödyntää mahdollisuutta ja kehittää palveluja jaetun tiedon pohjalta.

Talousvaliokunta suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin parantaa datan liikkuvuutta ja hyödyntämistä EU:ssa kuluttajia, yrityksiä ja EU:n kilpailukykyä hyödyttävällä tavalla. Ehdotukseen liittyy kuitenkin useita avoimia kysymyksiä ja täsmennystarpeita. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

Keskeisten ehdotusten arviointia

Asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat tiedot

Ehdotuksen mukaan sääntely koskisi laajasti erilaisia rahoitusmarkkinoiden kannalta keskeisiä tietoja ja rahoitusmarkkinatoimijoita. Asetusehdotuksessa rahoitusdatalla, -tiedoilla ja -palveluilla tarkoitetaan varsinaisen rahoitusdatan lisäksi myös vakuutus- ja lisäeläketoinnin dataa, tietoja ja palveluja. Lähtökohtana on, että asetusta sovellettaisiin merkittävää lisäarvoa tuoviin tietokokonaisuuksiin, jotka eivät aiheuta asiakkaalle taloudellisen syrjäytymisen riskiä. Asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluisivat muun muassa lainat, säästöt, sijoitukset, ammatilliset lisäeläkkeet, vahinkovakuutukset ja yritysten luottokelpoisuusarviointi. Ehdotuksen soveltamisalasta on kuitenkin jätetty pois ns. sensitiiviset tietoryhmät, kuten sairausvakuutukset, terveysdata ja luonnollisten henkilöiden luottokelpoisuusarviointia koskevat tiedot. Soveltamisala ei myöskään kattaisi maksutietoja, joita säännellään EU:n maksupalveludirektiivissä.

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässä ja useissa asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin, joiden mukaan asetusehdotuksen soveltamisalaa on pyrittävä selkeyttämään jaettavien tietojen osalta. Jatkoneuvotteluissa tulisi selkeyttää, jaetaanko aina ajantasaista tietoa

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2023 vp

vai ainoastaan asiakassuhdetta perustettaessa kerättyä tietoa, miten asiakkaan suostumusta arvioidaan tilanteessa, jossa joku muu taho ottaa vakuutuksen luonnollisen henkilön puolesta, miten luoton käsite määritellään ja edellytetäänkö myös jalostetun tiedon jakamista.

Erityisesti korostetaan tarvetta selkeyttää ehdotusta liikesalaisuuksien suojan osalta, sillä liikesalaisuuksia koskeva data kuuluu yleensä jalostetun datan piiriin. Muutamassa asiantuntijalausunnossa todetaan, että ainoastaan asiakkaan itse tarjoama jalostettu data tulisi olla sääntelyn nojalla jaettavaa dataa, koska rahoitussektorin toimijoiden jalostama data kuuluu yleensä liikesalaisuuksien piiriin ja toimii niiden innovaatiotyön keskeisenä lähteenä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa ehdotuksen soveltamisalaa koskevia säännöksiä selkeytetään tältä osin ja varmistetaan, että ehdotus on linjassa EU:n datasäädöksen kanssa.

Koska asetusehdotuksen soveltamisala on hyvin laaja, joidenkin asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotuksen pitäisi tulla voimaan vaiheittain. Toisaalta asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että vaikka ehdotus tulisi voimaan vaiheittain, järjestelmä pitäisi joka tapauksessa rakentaa teknisesti kokonaisuudessaan ensivaiheen käyttöä varten. Tämä merkitsee sitä, että sääntelystä aiheutuvat kustannukset toteutuisivat joka tapauksessa heti alkuvaiheessa, vaikka se otettaisiin vaiheittain käyttöön. Valiokunta katsoo, että jatkoneuvotteluissa tulee arvioida vaiheittaisen käyttöönoton mahdollisia etuja ja haittoja.

Rahoitustietopalveluiden tarjoajat

Ehdotuksen mukaan rahoitustietopalvelun tarjoaja voisi saada asiakastietoja vain, jos sillä on toimilupa toimia rahoituslaitoksena, kuten esimerkiksi luottolaitos- tai maksulaitostoimilupa. Lisäksi rahoitustietopalveluja voisivat tarjota toimijat, joilla olisi ehdotuksen mukainen erityinen rahoitustietopalvelujen tarjoajan toimilupa. Kyseessä olisi uusi toimilupatyyppi, ja ehdotuksessa säädettäisiin näiden toimijoiden toimilupa- ja toimintaehdoista ja esimerkiksi laillisen edustajan nimeämisestä EU:n ulkopuolisille toimijoille. Euroopan pankkiviranomaisen tehtävänä olisi ylläpitää rekisteriä toimiluvallisista rahoitustietopalvelun tarjoajista ja ilmoitetuista tiedonjakajajärjestelmistä.

Ehdotuksen mukaan toimijat, joilla olisi ehdotuksen mukainen erityinen rahoitustietopalvelujen tarjoajan toimilupa, voisivat olla ainoastaan datan käyttäjiä. Muutamassa asiantuntijalausunnossa katsotaan, että ehdotuksen mukainen määritelmä kyseisistä toimijoista ainoastaan datan käyttäjinä luo epätasapainoisen sääntelykehikon datan jakamiselle, koska myös niillä voi olla jaettavaa asiakasdataa, jolloin niihin tulisi soveltaa myös datan haltijan oikeuksia ja velvollisuuksia. Asiantuntijalausuntojen mukaan ehdotuksessa tulisi tarkentaa, mitä asetuksessa tarkoitetut rahoitustietopalvelut voisivat olla ja mitä erityisen rahoitustietopalvelujen tarjoajan toimiluvan haltijat voivat datalla tehdä. Lisäksi korostetaan, että rahoitustietopalvelun tarjoajan toimilupa ei voi toimia kevennettynä pikakaistana kohti finanssialan varsinaisia toimilupia. Talousvaliokunta toteaa, että eri toimilupien ja niiden nojalla mahdollisten toimien keskinäisten suhteiden tulee olla selkeät niin, että toimintaympäristö on tasapuolinen kaikille toimijoille sekä suhteessa asiakkaisiin.

Talousvaliokunta kiinnittää vielä huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan EU:n ulkopuolisilta toimijoilta ei edellytettäisi sijoittautumista Euroopan unioniin vaan riittäisi, että niille nimetään

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2023 vp

laillinen edustaja. Valiokunta toteaa, että jatkoneuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että EU:n ulkopuolisille toimijoille asetetaan samantasoiset vaatimukset kuin mitä EU:n toimijoilta edellytetään.

Asiakkaan suostumus datan jakamisen edellytyksenä

Talousvaliokunta pitää erittäin tärkeänä periaatetta, jonka mukaan datan jakamisesta ja sen hyödyntämisestä päättää asiakas eli datan omistaja. Asiakas myös määrittää, mitä dataa haluaa antaa, kenelle ja mitä tarkoitusta varten. Tietojen haltijan olisi asiakkaan pyynnöstä viivytyksettä, veloituksetta ja reaaliaikaisesti asetettava asiakkaan saataville pyydetty tiedot ja jaettava ne tiedon käyttäjille, joilla on ehdotuksen edellyttämä toimilupa tarjota rahoitustietopalveluita. Samalla tulee varmistaa, että tiedon käyttäjillä on pääsy vain asetuksen nojalla saatavilla oleviin asiakastietoihin. Tiedon haltijan tulisi myös perustaa kullekin asiakkaalle ns. valtuutusten hallintatyökalu (dashboard), jonka avulla asiakkaat pystyisivät seuraamaan, keille ja millaisia tiedonkäyttöoikeuksia ne ovat antaneet sekä tarvittaessa myöntämään uusia lupia ja peruuttamaan niitä.

Asetusehdotus sisältää myös käyttäjiä koskevia velvoitteita. Tiedon käyttäjien tulee varmistaa, että tietojen käyttö rajataan siihen, mikä on välttämätöntä ja että tietoja käytetään vain asiakkaan kanssa sovittuihin tarkoituksiin. Tietoja ei myöskään saisi säilyttää pidempään kuin on tarpeen. Talousvaliokunta viittaa saamiinsa asiantuntijalausuntoihin ja korostaa, että tietojen jakamisen tulee perustua kuluttajan aitoon tahtotilaan ja suostumukseen. Lisäksi tulisi varmistaa, ettei kuluttajilta evätä finanssituotteita sillä perusteella, että he ovat kieltäytyneet antamasta lupaa itseään koskevien tietojen käyttöön ehdotuksen mahdollistamalla tavalla. Jatkoneuvotteluissa tulee myös huolehtia siitä, ettei asetusehdotuksen nojalla voi jakaa tietoja, jotka heikentäisivät yksittäisten kuluttajien mahdollisuuksia saada palveluja ylipäänsä tai saada niitä kilpailukykyiseen hintaan. Yhdessä asiantuntijalausunnossa katsotaan, että tämän varmistamiseksi asiakkaan määritelmää tulisi tarkentaa niin, että suostumuksen voi antaa vain omista tiedoistaan, ja oikeushenkilöt tulisi tällä perusteella rajata määritelmän ulkopuolelle. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että oikeushenkilöiden jakamiin tietoihin perustuvat riskit arvioidaan huolellisesti ehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa ja toteaa, että oikeushenkilöiden rajaaminen kategorisesti asetusehdotuksen soveltamisen ulkopuolelle supistaisi merkittävästi sen soveltamisalaa.

Talousvaliokunta kiinnittää vielä huomiota ehdotuksen 4 artiklaan, jossa säädettäisiin asiakkaan ennakkohyväksynnästä, jonka perusteella tiedon haltija on veloitettu asettamaan asiakkaan tiedot saataville asetuksen mukaisissa tilanteissa. Yhdessä asiantuntijalausunnossa tuodaan esiin, että vastaavanlaiset säännökset sisältyvät myös parhaillaan neuvoteltavina oleviin ehdotuksiin EU:n maksupalveluasetukseksi ja digitaalisen euron juridiseksi kehykseksi. Valiokunta viittaa asiantuntijalausuntoon ja pitää tärkeänä, että näiden eri säädösehdotuksiin sisältyvien samankaltaisten instrumenttien osalta pyritään mahdollisimman yhdenmukaisiin ratkaisuihin esimerkiksi luvalla asetettavien edellytysten sekä säännöksissä käytettävän terminologian osalta.

Tiedonjakojärjestelmä ja tiedon jakamiseen liittyvä kompensatiomahdollisuus

Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat tiedot jaettaisiin lähtökohtaisesti tiedonjakojärjestelmissä, joiden osapuolina olisivat tietojen käyttäjät ja niiden haltijat sekä asiakas- ja kuluttajajärjestöt. Asetusehdotuksessa edellytetään, että rahoitusdatan jakamisjärjestelmän on sisällettävä dataa ja

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2023 vp

teknisiä rajapintoja koskevat yhteiset standardit. Jos joillekin asetusehdotuksen mukaisille asiakastietoluokille ei syntyisi tiedonjakojärjestelmiä markkinaehtoisesti, komissio määräisi data- ja käyttöliittymästandardit, vastuut ja datan jakamisesta maksettavan kompensaation enimmäismäärän asetuksella.

Talousvaliokunta pitää asiantuntijalausuntojen tavoin hyvänä, että tiedonjakojärjestelmät pyrittään rakentamaan markkinaehtoisesti ja niin, että ne kohtelevat kaikkia tahoja tasapuolisesti. Muutamassa asiantuntijalausunnossa kuitenkin pidetään ongelmallisena, että yksi yhtiö voi joutua osallistumaan useampaan tiedonjakojärjestelmään ja rakentamaan useamman kuin yhden teknisen ratkaisun tiedonjakojärjestelmiä varten, koska datan jakamista koskevat standardit määrittellään tiedonjakojärjestelmäkohtaisesti. Tämän katsotaan haittaavan tiedon jakamista ja aiheuttavan merkittäviä kustannuksia toimijoille. Talousvaliokunta pitää asetusehdotuksen käytännön toimivuuden ja kustannusten näkökulmasta tärkeänä, että tiedonjakojärjestelmien rakentamiseen ja käyttämiseen liittyvät vastuut selkeytetään jatkoneuvotteluissa.

Asetusehdotuksessa säädetään myös kompensaatiomallista, jonka tavoitteena on tasata kustannustaakkaa datan kerääjien ja säilyttäjien ja sen hyödyntäjien välillä. Talousvaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotus on perusteltu eri osapuolten tasavertaisen kohtelun näkökulmasta. Valiokunta toteaa, että jatkoneuvotteluissa tulee varmistaa ehdotetun kompensaatiomallin yhdenmukaisuus datasäädökseen sisältyvän vastaavan kompensaatiomallin kanssa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös kompensaatiomallin kilpailuoikeudelliseen arviointiin ja pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa selvitetään tarkasti, ettei siihen liity kilpailuoikeuden vastaisia hinnoittelusta sopimisen elementtejä.

Asetuksen täytäntöönpano ja siirtymäajat

Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan määräajat asetusehdotuksen täytäntöönpanolle ja tiedonjakojärjestelmien perustamiselle ovat liian lyhyet ja katsoo, että määräajat tulisi asettaa realistisesti niin, että markkinatoimijoilla on aidot mahdollisuudet luoda aidosti käyttövalmiit ja luotettavat järjestelmät asetusehdotuksen mukaisten tietojen jakamiseksi. Valiokunta katsoo, että tietojärjestelmien toimivuus ja luotettavuus ovat keskeinen elementti, kun pyritään edistämään ehdotuksen mukaisia datan jakamista koskevia tavoitteita ja lisäämään asiakkaiden luottamusta datan jakamista kohtaan.

Muuta

Talousvaliokunta viittaa saamaansa asiantuntijalausuntoon ja toteaa, että ehdotus sisältää henkilötietojen suojaan, elinkeinonharjoittamisen ja sopimisen vapautteen sekä hallinnollisiin toimivaltuuksiin ja seuraamuksiin liittyviä säännösehdotuksia, joita on myös arvioitu valtioneuvoston kirjelmässä. Talousvaliokunta toteaa, että ehdotukseen ja sen toteuttamistapaan liittyy vielä paljon avoimia kysymyksiä ja jatkokäsittelyssä tulee varmistaa, että ehdotus on yhdenmukainen perustuslain ja perustuslakivaliokunnan olemassa olevan lausuntokäytännön kanssa.

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2023 vp

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää asetusehdotuksen tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että asetusehdotus mahdollistaa nykyistä turvallisemman ja laajemman rahoitustietojen jakamisen ja entistä paremmat asiakkaiden tarpeisiin räätälöidyt rahoitustuotteet ja -palvelut.

Valiokunta toteaa, että asetusehdotuksella luodaan rahoitusmarkkinasääntelyä alueelle, jolla sitä ei aiemmin ole ollut. Ehdotukseen liittyy vielä avoimia kysymyksiä ja täsmennystarpeita, jotka tulee ratkaista jatkoneuvotteluissa, jotta ehdotus voi toteutua sen tavoitteiden mukaisesti. Valiokunta toteaa, että ehdotus on osa suurempaa sääntelykokonaisuutta, ja rahoitusdatan käyttökehystä koskevan sääntelyn kanssa samanaikaisesti on käsiteltävänä ja mahdollisesti myös toimeenpantavana useita muita rahoituspalveluihin vaikuttavia lainsäädäntöaloitteita. Talousvaliokunta pitää tärkeänä huolehtia siitä, että nämä hankkeet muodostavat toisiaan täydentävän ja johdonmukaisen kokonaisuuden.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 8.12.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Joakim Strand r
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Jorma Piisinen ps (osittain)

Valiokunnan lausunto TaVL 30/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen