

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto EU:n vähittäismaksustrategiasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto EU:n vähittäismaksustrategiasta (E 133/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Tiina Heinonen, valtiovarainministeriö
- johtava riskiasiantuntija Anne Nisén, Finanssivalvonta (etäkuuleminen)
- osastopäällikkö Päivi Heikkinen, Suomen Pankki (etäkuuleminen)
- ryhmäpäällikkö Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (etäkuuleminen)
- johtava asiantuntija Inkeri Tolvanen, Finanssiala ry (etäkuuleminen)
- edunvalvontajohtaja Simo Hiilamo, Kaupan liitto ry (etäkuuleminen)
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry (etäkuuleminen)

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Päivittäistavarakauppa ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Komissio julkaisi 24.9.2020 tiedonannon Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n digitaalisen rahoituksen strategiasta (COM(2020) 591 final, jäljempänä digitaalisen rahoituksen strategia). Digitaalisen rahoituksen strategiassa komissio esittelee digitaalisen rahoituksen strategiset tavoitteet ja painopisteet Euroopassa digitaalisen siirtymän edistämiseksi vuoteen 2024 mennessä. Strategian pohjalta komissio julkaisi samalla jo lainsäädäntöehdotukset kryptovaroista ja rahoitusmarkkinoiden digitaalisesta häiriönsietokyvystä.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2020 vp

Yhdessä digitaalisen rahoituksen strategian kanssa komissio julkaisi myös erillisen EU:n vähittäismaksustrategian. Komission mukaan maksupalvelut ovat innovoinnin terävintä kärkeä ja ratkaisevan tärkeitä digitaalisen talouden tukemisessa. Komission mukaan vähittäismaksualalla tapahtuvien muutosten nopeus ja laajuus edellyttävät erityisiä ja kohdennettuja poliittisia toimenpiteitä, jotka ulottuvat digitaalisen rahoituksen strategian horisontaalisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Komission mukaan eurooppalaisessa maksuympäristössä on tehty viime vuosina merkittäviä parannuksia yhtenäisen euromaksualueen (SEPA) kehittämisen ja vähittäismaksamista koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisen johdosta. EU:n maksumarkkinat ovat kuitenkin edelleen huomattavan pirstoutuneet kansallisten rajojen mukaan, mikä on hyödyttänyt globaaleja toimijoita, jotka hallitsevat Euroopan sisäisiä rajat ylittäviä maksumarkkinoita. Viime aikoina esiin tulleet markkinavetoiset aloitteet yhtenäisten maksuratkaisujen kehittämiseksi osoittavat komission mukaan eurooppalaisen maksuympäristön dynaamisuutta, mutta samalla komissio näkee vaarana epäjohdonmukaisuuden lisääntymisen ja maksumarkkinoiden pirstoutumisen entisestään ilman selkeää visiota. Komission mielestä EU:n toimielimillä voi olla rooli poliittisina vauhdittajina, kun taas maksuratkaisujen suunnittelu on tarkoitus jättää yksityisen sektorin vastuulle. Komission mukaan on erittäin tärkeää laatia selkeä visio, jossa vahvistetaan toivottu etenemissuunta ja asetetaan tulevat toimet yhteen johdonmukaiseen ja kattavaan poliittiseen kehykseen.

Eurooppalaisia vähittäismaksuja koskeva visio

Komission EU:n vähittäismaksamista koskeva visio on se, että Euroopan kansalaiset ja yritykset hyötyvät laadukkaiden maksuratkaisujen laajasta ja monipuolisesta valikoimasta. Niiden tukena ovat kilpailukykyiset ja innovatiiviset maksumarkkinat, jotka perustuvat turvallisiin, tehokkaisiin ja helposti käytettävissä oleviin infrastruktuureihin. Lisäksi komissio pitää tärkeänä, että käytettävissä on kilpailukykyisiä eurooppalaisia ja Euroopan laajuisia maksuratkaisuja, jotka tukevat Euroopan taloudellista ja rahoituksellista itsemääräämisoikeutta. EU:n tulee myös edistää merkittävästi rajat ylittävien maksujen parantamista EU:n ulkopuolisten lainkäyttöalueiden kanssa ja tukea tällä tavoin euron kansainvälistä asemaa ja EU:n ”avointa strategista autonomiaa”.

Strategisten toimien pilarit

Vähittäismaksustrategiassa keskitytään neljään läheisesti toisiinsa liittyvään pilariin, joiden sisällä komissio tulee seuraavien neljän vuoden aikana ehdottamaan toimenpiteitä. Nämä pilarit ovat: 1) yhä digitaalisemmat pikamaksuratkaisut, jotka toimivat kaikkialla Euroopassa, 2) innovatiiviset ja kilpailukykyiset vähittäismaksumarkkinat, 3) tehokkaat ja yhteen toimivat vähittäismaksujärjestelmät ja muut tuki-infrastruktuurit sekä 4) tehokkaat kansainväliset maksut, myös rahalahetykset.

Pilarit on esitelty tarkemmin E-kirjelmässä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä vähittäismaksustrategian pyrkimystä siihen, että kuluttajat ja yritykset voivat hyötyä monipuolisesta valikoimasta laadukkaita maksuratkaisuja, jotka perustuvat turvalli-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2020 vp

siin ja tehokkasiin infrastruktuureihin. Suomi kannattaa toimenpiteitä, jotka edistävät uusien toimijoiden pääsyä markkinoille ja edistävät uusien innovatiivisten maksuratkaisujen saatavuutta. Kilpailuedellytysten laajentaminen edistää myös maksupalvelusektorin kannusteita uudistua sekä tukee uusien liiketoimintamallien syntymistä.

Unionin toimenpiteiden tulee kuitenkin olla tarkkaan punnitussa tasapainossa teknologianeutraliteetin, datan paremman hyödyntämisen, tietoturvan ja maksupalvelujen käyttäjien oikeuksien suhteen. Koska koko rahoitusala pohjautuu yleiseen luottamukseen sen vakaata toimintaa kohtaan, tulee tietosuojan ja kuluttajansuojan pysyä korkealla tasolla myös uusissa palveluissa ja uusilla palveluntarjoajilla.

Suomi yhtyy komission näkemykseen siitä, että pikamaksaminen voi tarjota maksupalveluntarjoajille uusia kilpailumahdollisuuksia. Suomi kannattaa lähtökohtaisesti toimenpiteitä, joilla pikamaksamista voidaan yleisellä tasolla edistää. Näihin toimenpiteisiin voi myös tarvittaessa kuulua lainsäädäntötoimia SEPA-pikasiirtokeemaan osallistumisen pakollisuudesta. Suomi pitää kuitenkin edelleen tärkeänä säilyttää myös mahdollisuus SEPA-tilisiirtoon, sillä tiettyjen toistuvaissuoritusten, kuten palkkojen ja eläkkeiden, maksaminen SEPA-tilisiirtona voi vielä olla toimijoille kustannustehokkaampaa. Suomi korostaa lisäksi sitä, että ennen lainsäädäntötoimia pikamaksamiseen liittyvät riskit on analysoitava riittävällä tasolla. Suomi kannattaa sen johdosta erityisesti komission tulevia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on arvioida pikamaksamisen osalta EU:n nykyisten kuluttajansuojatoimien riittävyttä sekä tarvetta puuttua rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin.

Suomi kiinnittää huomioita komission tulevaan ehdotukseen avointa rahoitusta (Open Finance) koskevasta kehyksestä. Ennen rajapintojen laajempaa avaamista Suomi pitää tärkeänä, että PSD2:n vaikutuksia arvioidaan huolellisesti ja kattavasti. Asiakkaiden suojelemiseksi ja yleisen hyväksynnän saamiseksi tietojen jakamista ja avointa pankkitoimintaa kohtaan Suomi korostaa tarvetta varmistaa, että omia tietojaan luovuttavilla henkilöillä säilyy hallinta näistä tiedoista ja että he saavat osansa tietojen jakamisesta syntyvistä hyödyistä. Tästä periaatteesta, kuten myös asiakkaansuojan, tietosuojan ja tietoturvan korkeasta tasosta, on syytä pitää kiinni myös tietojen jakamista ja hyödyntämistä edistettäessä laajemmin rahoitusallalla.

Suomi jakaa komission esittämän huolen siitä, että yhä useamman palvelun digitalisoinnin riskinä on se, että ihmiset, joilla ei ole pääsyä digitaalisiin palveluihin, voivat syrjäytyä enemmän. Suomi pitää tärkeänä, ettei maksamisen murros yhdessä uusien digitaalisten maksuratkaisujen kanssa syrjäytä ihmisiä pois arkielämän kannalta tärkeistä palveluista, joissa käteistä pitäisi pystyä käyttämään muiden maksutapojen ohella. Suomi kannattaa osapuolten sopimusvapautta sopia keskenään maksutavoista, mutta katsoo käteisen aseman säilyttämisen edellyttävän myös sitä, että käteistä on tosiasiallisesti kuluttajien saatavilla. Käteisen merkitys maksuvälineenä korostuu myös erilaisissa häiriötilanteissa, minkä lisäksi se on toistaiseksi ainoa julkishyödykkeenä yleisölle tarjottava maksuväline. Suomi pitää tärkeänä, että käteispalvelujen saatavuus turvataan myös jatkossa.

Suomi pitää tärkeänä, että maksuekosysteemin monimutkaistuessa rahoitusmarkkinasääntely tunnistaa ja kattaa tulevaisuudessa myös uudet liiketoimintamallit ja rakenteet, joilla on juridista merkittävyyttä asiakkaansuojan, markkinoiden häiriöttömän toiminnan ja rahoitusvakauden nä-

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2020 vp

kökulmasta. Suomi pitää perusteltuna muun muassa arvioida, tulisiko maksupalveluntarjoajille teknisiä liitännäispalveluja ja ulkoistamisjärjestelyjä tarjoavia sääntelyn ulkopuolisia toimijoita asettaa suoran valvonnan piiriin. Lisäksi Suomi pitää tärkeänä, että samankaltaista liiketoimintaa koskevat samanlaiset säännökset toimijan tyypistä riippumatta. Suomi suhtautuu myönteisesti sähköisen rahan liikkeeseen laskemista koskevien säännösten saattamiseen osaksi PSD2:n oikeudellista kehystä, mutta korostaa tarvetta analysoida perusteellisesti niitä erityisalueita, joissa erilaiset vaatimukset voivat edelleen olla toiminnan luonteen johdosta perusteltuja.

Suomi tukee laajasti erilaisiin teknologioihin pohjautuvia maksuratkaisuja ja pitää tärkeänä, että markkinoille annetaan mahdollisuus ratkaista, mikä teknologia maksamisessa yleistyy. Suomi kannattaa syrjimätöntä pääsyä maksuratkaisujen kehittämisen kannalta välttämättömiin teknisiin infrastruktuureihin, mutta pitää samalla tärkeänä, että tällaisesta pääsystä mahdollisesti aiheutuvat turvallisuus- ja muut riskit voidaan ottaa asianmukaisella tavalla huomioon. Suomi suhtautuu lisäksi myönteisesti ja rakentavasti siihen, että maksulaitoksille ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoille voitaisiin taata oikeudenmukainen, avoin ja syrjimätön pääsy maksujärjestelmiin. Suomi pitää tärkeänä, että maksujärjestelmillä säilyy asianmukaisen riskienhallinnan johdosta oikeus määritellä järjestelmään liittymisen liiketoiminnalliset ja tekniset edellytykset, mutta näiden edellytysten tulee olla riskiperusteisia ja syrjimättömiä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelykokonaisuuden tavoitteet. Euroopan komission vähittäismaksustrategia muodostaa neljään pilariin jäsenyvän kokonaisuuden: digitaaliset pikamaksuratkaisut, rajat ylittävät vähittäismaksumarkkinat, maksujärjestelmät ja muu tuki-infrastruktuuri ja kansainväliset rahalahetykset. Kokonaisuudella tavoitellaan sitä, että kuluttajien ja yritysten saatavilla olisi monipuolinen valikoima turvallisia ja keskenään yhteensopivia maksuratkaisuja, jotka kilpailisivat käyttäjistä hinnalla ja laadulla.

Finanssimarkkinoiden digitaalista kehitystä ja muun muassa uusia digitaalisia maksutapoja voidaan pitää erityisen tärkeinä juuri rahoituspalveluiden tarjonnan monipuolisuuden ja kilpailun näkökulmasta: kuten useilla skaalautuvilla palveluilla, myös maksujärjestelmillä on taipumus keskittyä. Onkin nähtävissä, että komission tavoitteiden toteutuminen edellyttää myös sääntelyä, tekniset standardit mukaan lukien. Sääntelyn kehittämisessä on tunnistettu vaikeus, joka liittyy siihen, kuinka löytää tasapaino standardoinnin, teollisoikeuksien suojan ja uusien toimijoiden markkinoille tulon mahdollistamisen välillä.

Lainsäädännön johdonmukaisuus. Talousvaliokunta tähdentää uusien toimijoiden ja innovaatioiden markkinoille pääsyn olevan joka tapauksessa välttämätön edellytys kilpailun lisäämiseksi. Samalla on kuitenkin varmistettava tietoturvan, tietosuojan ja kuluttajansuojan korkea taso. Talousvaliokunta muistuttaa, että vaikka esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen pyrkivän sääntelyn merkitys on oikeutetusti korostunut viime aikoina, jatkovalmistelussa on otettava huomioon myös se, että valtaosa maksuliikenteestä on laillista eivätkä rahanpesun estämistavoitteet saa johtaa kohtuuttomaan hallinnollis-tekniseen taakkaan matalariskisiksi arvioituille toimijoille. Erityisesti kuluttajarajapinnassa, jossa maksujen summat ovat pieniä, tulisi maksujärjestelmän sujuvan käytettävyyden olla ensisijainen tavoite.

Valiokunnan lausunto TaVL 29/2020 vp

Fyysinen raha. Talousvaliokunta pitää tärkeänä komission tiedonannossa esiin nostettua fyysisen rahan saatavuuden turvaamista. Talousvaliokunta on huomauttanut aikaisemmissa lausunnoissaan (TaVL 25/2020 vp — U 56/2020 vp ja TaVL 26/2020 vp — U 58/2020 vp), että digitaalisten toimintatapojen kehittämisen ohella tulee varmistaa fyysisen rahan saatavuus ja käyttömahdollisuus. Älypuhelimien tai muun etätunnistusvälineen käyttö vaikuttaa merkittävästi digitaalisesti edistyneiden maksujärjestelmien hyödyntämisen mahdollisuuteen, eikä kaikilla voida edellyttää olevan sitä. Fyysinen raha on myös ainoa maksutapa, jota voidaan käyttää sähköisen maksamisen vakavissa häiriötilanteissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Hanna Kosonen kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Taee sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller