

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta pikamaksamisen käyttöönoton edistämiseksi (pikamaksamisasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta pikamaksamisen käyttöönoton edistämiseksi (pikamaksamisasetus) (U 91/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Kari Kemppainen, valtiovarainministeriö
- riskiasiantuntija Anssi Leisio, Finanssivalvonta
- toimistopäällikkö Jussi Terho, Suomen Pankki
- erityisasiantuntija Timiikka Tommiska, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava asiantuntija Inkeri Tolvanen, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kaupan liitto ry
- Kuluttajaliitto ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euromääräisten pikatilisiirtojen pakollinen tarjoaminen

Maksupalveluntarjoajien, jotka tarjoavat euromääräisiä tilisiirtoja, on tarjottava euromääräisten pikatilisiirtojen lähetyks- ja vastaanottamispalvelu. Palvelun on oltava käytettävissä 24 tuntia vuo-

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

rokaudessa vuoden jokaisena päivänä. Maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt eivät kuulu tämän vaatimuksen piiriin, koska niillä on rajoitettu pääsy maksujärjestelmiin.

Pikatilisiirtojen tekeminen tulee olla mahdollista niiden käyttöliittymien kautta, joita voidaan käyttää myös tilisiirtojen tekemiseen. Jos maksupalveluntarjoaja tarjoaa mahdollisuuden lähettää tilisiirtoina useita maksumääräyksiä yhdessä lähetyksessä, sen on tarjottava sama palvelu myös euromääräisille pikatilisiirroille.

Näiden vaatimusten käyttöönotto porrastetaan neljällä erillisellä päivämäärällä seuraavasti:

- euromääräisten pikatilisiirtojen vastaanottaminen euroalueen maksupalveluntarjoajille: 6 kuukautta asetuksen voimaantulosta;
- euromääräisten pikatilisiirtojen lähettäminen euroalueen maksupalveluntarjoajille: 12 kuukautta asetuksen voimaantulosta;
- euromääräisten pikatilisiirtojen vastaanottaminen euroalueen ulkopuolisille maksupalveluntarjoajille: 30 kuukautta asetuksen voimaantulosta;
- euromääräisten pikatilisiirtojen lähettäminen euroalueen ulkopuolisille maksupalveluntarjoajille: 36 kuukautta asetuksen voimaantulosta.

Pikatilisiirtojen palvelumaksut

Maksupalveluntarjoajien perimät palvelumaksut euromääräisten pikatilisiirtojen lähettämisestä tai vastaanottamisesta eivät saisi olla korkeampia kuin niiden perimät palvelumaksut tavallisten tilisiirtojen lähettämisestä tai vastaanottamisesta. Tämä vaatimus koskee kaikkia euromääräisiä pikatilisiirtoja tarjoavia maksupalveluntarjoajia, mukaan lukien myös niitä, joilla ei ole velvollisuutta tarjota euromääräisiä pikatilisiirtoja (kuten maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt). Vaatimusta sovelletaan euroalueen maksupalveluntarjoajiin 6 kuukauden kuluttua ja euroalueen ulkopuolisiin maksupalveluntarjoajiin 30 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta.

Joillekin euromääräisille pikatilisiirtotransaktioille, kuten euroalueen ulkopuolella sijaitsevan maksupalveluntarjoajan toteuttamille rajat ylittävillä euromääräisillä pikatilisiirroilla, asetuksen (EU) 2021/1230 rajat ylittävistä euromaksuista soveltaminen voisi johtaa korkeampiin palvelumaksuihin kuin mitä tässä asetuksessa edellytetään. Asetuksen (EU) 2021/1230 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "Palvelumaksujen, jotka maksupalveluntarjoaja veloittaa maksupalvelunkäyttäjältä euromääräisistä rajat ylittävistä maksuista, on oltava samat kuin palvelumaksujen, jotka kyseinen maksupalveluntarjoaja veloittaa vastaavista samanarvoisista maksupalvelunkäyttäjän maksupalveluntarjoajan sijaintijäsenvaltion kansallisen valuutan määräisistä kansallisista maksuista". Vastaavia maksuja olisivat rajat ylittävä euromääräinen pikatilisiirto ja kotimainen pikatilisiirto kansallisessa valuutassa.

Hinnoitellessaan rajat ylittävää euromääräistä pikatilisiirtoa euroalueen ulkopuolella sijaitseva maksupalveluntarjoaja olisi tämän ehdotuksen mukaan velvollinen veloittamaan joko saman tai vähemmän kuin se veloittaa ei-välittömästi rajat ylittävästä euromääräisestä tilisiirrosta, ja rajat ylittäviä maksuja koskevan asetuksen mukaisesti täsmälleen saman kuin kansallisessa valuutassa tehtävän kotimaisen pikatilisiirron tapauksessa. Molempien vaatimusten noudattaminen ei kuitenkaan olisi mahdollista, jos tällainen maksupalveluntarjoaja soveltaisi tällä hetkellä korkeam-

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

pia palvelumaksuja kotimaiseen pikatilisiirtoon kansallisessa valuutassa kuin rajat ylittävään ei-pikatilisiirtoon euroissa.

Jotta tämän asetuksen tavoite ohjata maksupalvelunkäyttäjät käyttämään euromääräisiä pikatilisiirtoja toteutuisi, asetusta (EU) 2021/1230 muutetaan sen varmistamiseksi, että rajat ylittävä euromääräinen pikatilisiirto hinnoitellaan samalle tai alemmalle tasolle kuin vastaava rajatylittävä euromääräinen tilisiirto, vaikka tämä tarkoittaisi, että tällaisen rajat ylittävän euromääräisen pikatilisiirron hinta ei ole sama kuin vastaavan kotimaisen kansallisessa valuutassa toteutetun pikatilisiirron hinta.

Eroavaisuudet maksunsaajan nimen ja maksutilitunnisteen välillä

Kaikkien euromääräisten pikatilisiirtojen lähetyspalvelua tarjoavien maksupalveluntarjoajien (mukaan lukien niiden, joilla ei ole siihen velvoitetta) on tarjottava maksupalvelunkäyttäjilleen palvelu, joka tarkistaa, että maksunsaajan maksutilitunnuste (IBAN-tilinumero) vastaa maksunsaajan nimeä, ja ilmoittaa maksupalveluntarjoajalle havaituista eroista. Ilmoitus on annettava ennen kuin maksaja viimeistelee pikatilisiirtotoimeksiannon ja ennen kuin maksupalveluntarjoajat toteuttavat sen. Maksaja voi kaikissa tapauksissa vapaasti päättää, lähettääkö hän maksutoimeksiannon pikatilisiirron toteuttamiseksi.

Tällaisen palvelun käyttö käyttäjän toimesta ei vaikuta maksupalveluntarjoajan vastuuseen pikatilisiirron toteuttamatta jättämisestä, viallisuudesta tai myöhästymisestä toisen maksupalveludirektiivin¹(PSD2) 88 ja 89 artiklan mukaisesti.

Maksupalveluntarjoajan pitää ilmoittaa maksupalvelunkäyttäjälle havaitut erot maksajan ilmoittaman maksunsaajan nimen ja maksutilitunnisteen välillä sekä kansallisissa että rajat ylittävissä euromääräisissä pikatilisiirroissa. Asetusehdotus ei estä maksupalveluntarjoajia tarjoamasta tällaista palvelua myös muun tyyppisten tilisiirtojen eikä vain pikatilisiirtojen yhteydessä.

Maksupalveluntarjoajat voivat periä maksun tällaisen palvelun käytöstä, ja maksupalvelunkäyttäjillä ei ole velvollisuutta käyttää palvelua.

Tätä vaatimusta sovelletaan euroalueen maksupalveluntarjoajiin 12 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta ja euroalueen ulkopuolisiin maksupalveluntarjoajiin 36 kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Nämä määräajat yhdenmukaiset euromääräisten pikatilisiirtojen lähetyspalvelun tarjoamista koskevien vaatimusten kanssa.

Pikatilisiirtojen tarkistus EU-pakotelistoja vastaan

Maksupalveluntarjoajien on noudatettava yhdenmukaistettua lähestymistapaa, jotta EU:n pakotteita voidaan soveltaa ilman päällekkäisyyksiä, tehottomuutta ja erilaisista tarkistusmenettelyistä aiheutuvia kitkoja. Yhdenmukaistettu lähestymistapa koskee yksittäisiin henkilöihin ja yhteisöi-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

hin sovellettavien pakotteita, kuten vaatimusta jäädyttää varat ja olla asettamatta varoja tai taloudellisia resursseja tällaisten henkilöiden ja yhteisöjen saataville. Komissio ylläpitää yhteistä lueteloa tällaisista henkilöistä ja yhteisöistä.

Maksupalveluntarjoajien on tarkistettava vähintään kerran päivässä, onko heidän asiakkaistaan nimetty henkilöitä tai yhteisöjä, joihin sovelletaan EU:n pakotteita, ja joka tapauksessa välittömästi uuden tai täydennetyn pakotelistan voimaantulon jälkeen.

Yhdenmukaistettu lähestymistapa tarjoaa maksupalveluntarjoajille kaivattua oikeusvarmuutta pakotteiden valvontamenettelyihin ja edistää siten pikatilisiirtojen toteuttamista vaarantamatta pakoteseurannan tehokkuutta.

Jos maksajan tai maksunsaajan maksupalveluntarjoaja ei suorita vaadittua pakotetarkistusta ja osallistuu pikasiirron toteuttamiseen maksajalle tai EU:n sanktioiden kohteena olevalle maksunsaajalle, se on vastuussa toiselle pikatilisiirron toteutukseen osallistuvalla maksupalveluntarjoajalle kaikista taloudellisista vahingoista EU:n pakotemääräysten mukaisesti. Tätä vaatimusta sovelletaan kaikkiin 5 d artiklan soveltamisalaan kuuluviin maksupalveluntarjoajiin 6 kuukauden kuluttua voimaantulosta.

Seuraamukset

Seuraamukset maksupalveluntarjoajien tämän ehdotuksen lakisäätteisten vaatimusten noudattamatta jättämisestä ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Vähimmäistasot seuraamuksille, joita kansalliset viranomaiset voivat määrätä EU:n seuraamusvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, on vahvistettu SEPA-asetuksen 11 artiklan uudessa 1 b kohdassa. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle lainkäyttöalueellaan sovellettavat seuraamukset.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa asetusehdotusta ja sen tavoitteita. Ehdotuksella pyritään varmistamaan, että euromääräiset pikamaksut ovat kohtuuhintaisia ja turvallisia, ja siten edistämään pikamaksamisen laajamittaisempaa käyttöönottoa ja sen mahdollistamia tehokkuushyötyjä.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotus tukee osaltaan maksamisen innovointia ja lisää kilpailua EU:n maksumarkkinoilla sekä edistää myös digitalisaatiota ja avointa strategista riippumattomuutta koskevien komission laajempien tavoitteiden saavuttamista.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäaikojen tulisi olla riittäviä, jotta asetusehdotuksen vaatimukset saadaan toteutettua.

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetusehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komission ehdotuksen tavoitteena on edistää pikamaksamisen käyttöönottoa Euroopan unionissa. Pikamaksut ovat tilisiirtomuoto, jossa varat siirtyvät maksajan tililtä maksunsaajan tilille muutamissa sekunneissa vuorokaudenajasta ja päivästä riippumatta. Pikamaksujen avulla voidaan vapauttaa rahoitusjärjestelmään lukkiutuneita varoja, sillä ne mahdollistavat, että varat ovat lähes välittömästi loppukäyttäjien tileillä käytettävissä. Komission mukaan pikamaksamisen hidastettu käyttöönotto on estänyt sen mahdollistamien hyötyjen saamista täysimääräisesti käyttöön. Valiokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, että suomalaisille tarjottavat maksupalvelut ovat tällä hetkellä jäljessä monen Euroopan maan palveluista nimenomaan pikamaksamista hyödyntävien sovellusten osalta.

Asetusehdotuksen mukaan euromääräisten pikatilisiirtojen lähettäminen ja vastaanottaminen tulisi pakolliseksi tilisiirtoja tarjoaville maksupalveluntarjoajille. Ehdotuksessa esitetään myös pikatilisiirtojen ja tilisiirtojen samantasoista hinnoittelua, maksunsaajan nimen ja maksutilitunnisteen vertailupalvelun tarjoamisvelvoitetta sekä yhdenmukaista tapaa EU-pakotelistojen tarkistukseen. Asetusehdotuksessa määriteltäisiin velvoitteiden käyttöönotolle määräajat. U-kirjelmässä todetun mukaisesti pikamaksamista koskeva aloite on yhdenmukainen muiden komission aloitteiden kanssa, jotka sisältyvät EU:n digitaalisen rahoituksen strategiaan ja joilla pyritään edistämään rahoituksen ja EU:n talouden digitaalista muutosta.

Talousvaliokunta pitää komission asetusehdotusta ja sen tavoitteita yleisesti kannatettavina. Myös asiantuntijalausunnoissa on suhtauduttu asetusehdotukseen pääsääntöisesti myönteisesti. Pikamaksamisen käyttöönoton edistämisen on arvioitu hyödyttävän niin kuluttajia kuin yrityksiä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että asetusehdotus tukee osaltaan maksamisen innovointia ja lisää kilpailua EU:n maksumarkkinoilla. Kuten asiantuntijalausunnossa on todettu, uusi laajasti käytetty maksupalvelu voisi lisätä kilpailua maksamisen markkinoilla ja sitä kautta alentaa maksupalvelujen yleistä kustannustasoa. Valiokunta pitää asiantuntijalausunnossa todetun mukaisesti kuitenkin myös tärkeänä, ettei pikamaksamista nähdä kaikkiin tilanteisiin sopivana tai ainoana maksutapana.

Maksamisen turvallisuus ja maksupetosten ehkäiseminen

Asiantuntijalausunnoissa on kiinnitetty huomiota pikamaksamisen turvallisuuteen yleensä sekä suhteessa korttimaksamiseen. U-kirjelmässä todetaan, että asetusehdotus ei sinällään lisää maksuvälinepetosten toteuttamismahdollisuuksia, mutta voi vaikeuttaa perusteettoman maksun välittämisen keskeyttämistä.

Asetusehdotuksen mukaan maksupalveluntarjoajien on tarjottava käyttäjilleen palvelua, joka tarkistaa IBAN-tilinumeron ja maksunsaajan nimen vastaavuuden. Valiokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, että tämä velvoite voi vähentää tietyn tyyppisiä petoksia, mutta se ei estä ennalta eikä jälkikäteen edesautta esimerkiksi sellaisten petosten vaikutusten minimoimista, joissa uhrin tili otetaan haltuun oikeudettomien maksujen tekemistä varten. Asetusta valmisteltaessa on syytä

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

huolehtia siitä, ettei rikollisella tavalla hankittujen varojen takaisinsaanti vaikeudu pikamaksujen myötä.

Asetusehdotukseen ei sisälly mahdollisuutta maksunpalautukseen ostajalle tietyissä tapauksissa (esimerkiksi virhetilanteissa), kuten luottokortilla maksettaessa. Lakisääteisen yhteisvastuun lisäksi korttijärjestelmään voi sisältyä myös sopimusperusteisia järjestelyjä virheiden ja maksukyvyttömyysriskien varalta. Asiantuntijalausunnossa on tuotu esiin, että turvallisuutta lisäävien ominaisuuksien olisi tarkoituksenmukaista kuulua pikamaksupalveluun sisäänrakennetusti ja oletusarvoisesti eikä niistä tulisi voida periä kuluttajilta erillistä maksua.

Valiokunnan asiantuntijalausunnossa on myös tuotu esille, että maksupalveluntarjoajalla tulee olla väärinkäytösten torjunnassa mahdollisuus käyttää muitakin menetelmiä kuin saajan tilinumeron ja nimen vertailupalvelu. Asetusehdotuksen tulisi esimerkiksi voida mahdollistaa se, että maksupalveluntarjoaja voi riskiperusteisesti rajoittaa lähteviä pikatilisiirtoja palvelukanavissaan esimerkiksi summarajaan ja/tai aikaan perustuen. Tarve rajoittaa pikatilisiirtoja voi liittyä esimerkiksi väärinkäytösepäilyihin tai maksupalveluntarjoajan likviditeettiin vaikuttaviin suuriin rahan-siirtoihin ei-pankkipäivinä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään erityisesti huomiota maksamisen turvallisuuteen ja keinoihin estää maksupetoksia. Vaikka asetusehdotuksen sisältämä maksunsaajan nimen ja maksutilitunnisteen vertailupalvelun velvoite vähentää osaltaan maksupetosten määrää, on mahdollisten haittavaikutusten ehkäisyä syytä selvittää vielä huolellisesti ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Pakotelistatarkistukset

Komission esityksessä ehdotetaan pikamaksuasetukseen uutta 5 d artiklaa, joka kieltäisi pikamaksujen transaktiokohtaisen pakotemonitoroinnin. Ehdotetulla kiellolla pyritään varmistamaan, että pikamaksuihin liittyvä 10 sekunnin käsittelyaika on mahdollista saavuttaa. Säännös velvoittaisi maksupalveluntarjoajia kuitenkin monitoroimaan oma asiakaskanta vähintään kerran päivässä pakotelistoja vasten, jotta pakotteiden kohteina olevat tahot havaitaan ja varat jäädytetään.

Asiantuntijalausunnoissa on pidetty ehdotettua pikamaksujen pakotemonitoroinnin kieltämistä ongelmallisena. Komission esitys ei ota huomioon jäsenmaiden kansallisia jäädytyslistoja, joita unionin muut jäsenmaat eivät ole velvoitettuja noudattamaan. Näin ollen pikamaksujen pakotemonitoroinnin kieltäminen voisi synnyttää tilanteen, joka mahdollistaisi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013) perusteella tehtyjen jäädytyspäätösten kiertämisen. Esimerkiksi avaamalla pankkitilin toisessa EU-maassa ja suorittamalla tilisiirrot pikamaksuina suomalaisten jäädytyspäätösten kohteina olevat tahot pystyisivät välttämään heihin kohdistuvat varojen jäädyttämisen toimenpiteet.

EU:n jäsenmaiden välillä on vaihtelua niin pakoteasetusten tulkinnan, pakotteiden valvonnan kuin pakotteiden rikkomisesta määrättävien rangaistusten osalta, jolloin vain asiakaskannan monitorointiin turvautuva järjestelmä ei olisi riittävä keino havaita ja estää pakotteiden vastainen toiminta. Asiantuntijalausunnossa esitetyn arvion mukaan pikamaksujen monitoroinnin kieltämi-

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

nen voi tehdä pikasiirrot haavoittuvaiseksi pakoterikkomuksille, mikäli samaan aikaan ei tehdä laajempaa harmonisointia jäsenmaissa EU-pakotteiden toimeenpanon ja valvonnan suhteen.

Jatkovalmistelussa tulee huomioida pikamaksamista koskevat riskit, jotka liittyvät EU:n asettamiin talouspakotteisiin. Pakoteriskien hallintaan keskeisenä osana kuuluu maksujen pakotemonitorointi. Tätä hallintakeinoa ei tulisi kieltää edes pikamaksujen osalta. Lisäksi on huomattava, että EU-pakotelistojen lisäksi on muitakin maksupalveluntarjoajia joko lainsäädännön perusteella tai tosiasiallisesti velvoittavia pakotelistoja eli kansalliset pakotteet, YK:n pakotelistat, kolmansien maiden OFAC-listat ja sektoripakotteet.

Siirtymäajat

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa on korostettu valtioneuvoston kannan mukaisesti riittävien siirtymäaikojen tärkeyttä. Toisaalta on todettu, että asetusehdotuksen mukaiset aikataulut tulee säilyttää riittävän tiukkoina, jotta pikamaksamisen käyttöönotto etenee maksuneuvoston, eurojärjestelmän ja komission tavoitteiden mukaisesti. Talousvaliokunta katsoo, että siirtymäaikojen tulee olla riittäviä, jotta asetusehdotuksen vaatimukset saadaan toteutettua. Saadun selvityksen mukaan asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa on tarkoitus keskustella siirtymäajoista vasta sen jälkeen, kun asetusehdotuksen asiasisällöstä on ensin saavutettu yhteinen näkemys. Talousvaliokunta pitää tätä etenemistapaa tarkoituksenmukaisena, jotta asetusehdotuksen käytännön toteuttaminen voidaan varmistaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 75/2022 vp

Helsingissä 21.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Raimo Piirainen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väättäin sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Maiju Tuominen