

U 25/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta tiettyjen rajatylittävistä maksuista unionissa perittävien palvelumaksujen ja valuutan muuntamisesta perittävien palvelumaksujen osalta (*rajatylittävien maksujen ja valuutanvaihdon kulut*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28 päivänä maaliskuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta tiettyjen rajatylittävistä maksuista unionissa perittävien palvelumaksujen ja valuutan muuntamisesta perittävien palvelumaksujen osalta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 17 päivänä toukokuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Finanssineuvos Risto Koponen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/0879

7.5.2018

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EY) N:O 624/2009 MUUTTAMISESTA TIETTYJEN RAJATYLIITTÄISTÄ MAK-SUISTA UNIONISSA PERITTÄVIEN PALVELUMAKSUIEN JA VALUUTAN MUUN-TAMISESTA PERITTÄVIEN PALVELUMAKSUIEN OSALTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 28 päivänä maaliskuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta tiettyjen rajatylittävistä maksuista unionissa perittävien palvelumaksujen ja valuutan muuntamisesta perittävien palvelumaksujen osalta (*rajatylittävien maksujen ja valuutanvaihdon kulut*) (COM (2018) 163 final).

Asetusehdotus on toimitettu Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja hyväksyttäväksi yhteispäätösmenettelyssä. Ehdotuksen käsittely neuvostossa alkaa viimeistään syksyllä 2018.

2 Ehdotuksen tavoitteet ja tausta

Ehdotuksella pyritään edelleen edistämään ja syventämään yhteismarkkinaa. Asetusehdotus on osa komission kuluttajille suunnattujen rahoituspalveluiden toimintaohjelmaa (COM(2017) 139 final). Maasta toiseen tehtävät maksut ovat olennainen osa kuluttajille suunnattujen rahoituspalveluiden integraatiota ja Euroopan unionin taloutta. Niiden rajoitukset ja kohtuuttomat kustannukset estävät yhteismarkkinan loppuunsaattamista.

Kyseisessä toimintaohjelmassa on todettu komission tulevan ehdottamaan rajat ylittäviä maksutapahtumia koskevan asetuksen muuttamista, jotta maasta toiseen tehtävien maksujen palvelumaksuja voitaisiin alentaa kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi komissio tulisi tarkastelemaan dynaamiseen valuutan muuntamiseen liittyviä hyviä ja huonoja käytäntöjä ja harkitsevan millä keinoilla kuluttajille voitaisiin antaa parhaat mahdollisuudet valita edullisin muuntokurssi. Nyt käsiteltävän asetusehdotuksen sisältö on siten toimintaohjelman mukainen. Valtioneuvoston kantana toimintaohjelmaan oli, että Suomi suhtautuu sen ehdotuksiin myönteisesti (E-kirje E 32/2017 vp ja sen perusmuistio VM2017-00224). Talousvaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan ja totesi vielä perusteluissaan, että kuluttajien valinnanmahdollisuuksien lisäämisessä on keskeistä muun muassa tuotteiden vertailtavuuden edistäminen (TaVL 30/2017 vp – E 32/2017 vp).

Aloite on yhdenmukainen Fintech-toimintasuunnitelman kanssa. Kyseinen toimintasuunnitelma pyrkii lisäämään kilpailua ja innovaatioita EU:n rahoitussektorilla. Aloite on myös läheisesti sidoksissa pääomamarkkinaunioniin, jonka tavoitteena on luoda aidosti yhtenäinen pääomamarkkina EU:ssa, jossa sijoittajat voivat investoida esteettömästi maasta toiseen ja jossa yritykset voivat kerätä varoja eri lähteistä sijaintimaastaan riippumatta. Aloite tukee myös digitaalista sisämarkkinaa poistamalla maasta toiseen tehtävän maksun hinnan muodostaman esteen verkossa tapahtuvalle liiketoiminnalle.

2.1 Maasta toiseen tehtävien ja kansallisten maksujen hintojen harmonisointi

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 924/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, rajatylittävistä maksuista yhteisössä ja asetuksen (EY) N:o 2560/2001 kumoamisesta harmonisoi maasta toiseen tehtävän euromaksun samanhintaiseksi kuin vastaava kansallinen euromaksu. Tämä on omalta osaltaan johtanut alhaisiin euromaiden välisistä euromaksuista perittäviin maksuihin. Toisaalta, ei-euromaissa ei ole juurikaan kansallisia euromaksuja tai ne ovat erittäin kalliita. Siten ei-euromaiden kansalaiset ja yritykset joutuvat maksamaan kalliita palvelumaksuja tehdessään maksuja maasta toiseen tai maksaessaan ulkomailla.

Ei-euromailla on ollut mahdollisuus laajentaa asetuksen sovellusala kansallisiin valuuttoihin. Vain Ruotsi on kuitenkin käyttänyt hyväkseen tämän mahdollisuuden harmonisoimalla kruunumääräisen maasta toiseen tehtävän maksun hinnan samaksi kuin kruunumääräisen kansallisen maksun hinta.

Asetusehdotuksen tavoitteena on, että myös EU-alueen ei-euromaat voisivat hyötyä yllä mainitusta asetuksesta (EY) N:o 924/2009. Tämän saavuttamiseksi asetusta muutettaisiin siten, että EU-alueella maasta toiseen tehtävästä euromaksusta tulisi veloittaa sama hinta kuin kansallisessa valuutassa tehtävästä kansallisesta maksusta. Tällä lopetettaisiin nykyinen käytäntö, jossa euromaksuista euro- ja ei-euromaiden välillä peritään korkeat palvelumaksut ja siten kaadettaisiin kyseisten maiden välisen liikkuvuuden ja kaupan esteitä. Lisäksi jäsenvaltioilla säilyisi edelleen mahdollisuus liittää kansallinen valuuttansa asetuksen piiriin. Tämä tarkoittaisi, että myös kansallisessa ei-eurovaluutassa tehdystä maasta toiseen maksusta veloitettaisiin sama hinta kuin vastaavasta kansallisesta ei-euromaksusta.

Komissio pitää tätä parhaana lähestymistapana, koska kaikilla maksupalveluiden tarjoajilla on käytettävissään modernit maksujärjestelmät maasta toiseen tehtäville euromaksuille. Suurin osa ei-euromaiden maasta toiseen suoritettavista maksuista tehdään euroissa, joten säännöksen kattavuus olisi hyvä. Alhaiset euromaksujen hinnat vähentävät maksupalveluntarjoajien hoidusta nostaa kansallisten maksujen hintoja kattaakseen maasta toiseen tehtävistä maksuista saatujen tulosten laskua. Vaihtoehto on myös yhdenmukainen sen tavoitteen kanssa, että euro olisi yhteinen valuutta kaikille jäsenvaltioille. Tämä lähestymistapa on myös saavuttanut eniten kannatusta asiaan liittyviltä tahoilta. Asetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä komission tulee kuitenkin erityisesti arvioida tulisiko kaikki EU-valuutat saattaa asetuksen sovellusalan piiriin.

2.2 Valuutanvaihdon läpinäkyvyysvaatimukset

Asetusehdotuksessa asetettaisiin lisää läpinäkyvyysvaatimuksia maksutapahtuman yhteydessä tehtävälle valuutanvaihdolle. Esimerkiksi kun kuluttaja tekee ulkomailla korttimaksua muussa kuin kansallisessa valuutassaan, hänelle tarjotaan kahta vaihtoehtoa: a) maksaa omassa kansallisessa valuutassaan, jolloin suoritetaan niin kutsuttu dynaaminen valuutan vaihto palveluntarjoajan ja kauppiaan pankin toimesta; tai b) maksaa maksupaikan paikallisessa valuutassa, jolloin kyseessä on niin kutsuttu ei-dynaaminen valuutanvaihto korttijärjestelmän ja kuluttajan pankin toimesta. Kuluttajat ovat valittaneet erityisesti siitä, että dynaamisessa valuutanvaihdossa heille ei tarjota riittäviä tietoja järkevän päätöksen tekemiseksi. Siten kuluttajat tahtomattaan valitsevat usein heille epäedullisemmän vaihtoehdon.

Ehdotuksen mukaan valuutanvaihtokäytäntöjen läpinäkyvyyttä kuluttajille edistettäisiin siten, että maksupalveluntarjoajan tulisi ilmoittaa maksupalvelun käyttäjälle kaikki valuutanvaihtoon liittyvät kulut, mukaan lukien vaihtoehtoisen valuutanvaihtokäytännön kulut, ennen kuin

maksupalvelunkäyttäjä käynnistää maksun. Tämän myötä kuluttajat saisivat tietoonsa maasta toiseen tehtävän maksun kaikki kulut. Tämä myös estäisi maksupalveluntarjoajia kompensomasta asetuksen sovellusalan laajentamisen myötä väheneviä tuottojaan lisäämällä ei-läpinäkyviä valuutanvaihtoon liittyviä palvelumaksuja.

Nämä läpinäkyvyysvaatimukset tulisivat voimaan 36 kuukauden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta. Tarkemmat yksityiskohdat läpinäkyvyyden toteuttamiselle määriteltäisiin teknisellä sääntelystandardilla. Kyseisessä sääntelystandardissa määriteltäisiin myös valuutanvaihdosta perittävä maksimihinta, jota sovellettaisiin sääntelystandardin ja läpinäkyvyysvaatimuksen välisenä aikana.

3 Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Maasta toiseen tehtävien ja kansallisten maksujen hintojen harmonisointi

Asetuksen 1 artiklassa säädettäisiin, että maksupalveluntarjoajan perimä hinta EU-alueella maasta toiseen tehtävästä euromaksusta tulisi olla sama kuin vastaavasta kansallisesta maksusta kyseisen jäsenvaltion kansallisessa valuutassa perittävä hinta.

Ei-euromailla säilyisi mahdollisuus laajentaa asetuksen sovellusala kansalliseen valuuttaansa. Tämä tarkoittaisi, että myös kansallisessa ei-eurovaluutassa tehdystä maasta toiseen maksusta veloitettaisiin sama hinta kuin vastaavasta kansallisesta ei-euromaksusta.

3.2 Valuutanvaihdon läpinäkyvyysvaatimukset

Asetuksen 1 artiklassa säädettäisiin, että kolmen vuoden kuluttua tämän asetuksen voimaantulosta maksupalveluntarjoajien tulee informoida maksupalvelunkäyttäjää kaikista valuutanvaihtoon liittyvistä kuluista ennen maksutapahtuman käynnistämistä. Tiedot tulisi antaa kaikista, sekä ensisijaisesta että mahdollisesta vaihtoehtoista, valuutanvaihtotavoista. Tiedot tulisi antaa käytetystä valuuttakurssista ja valuutan viitekurssista sekä kaikkien kulujen kokonaissummasta.

Euroopan pankkiviranomaisen tulisi luonnostella tekninen sääntelystandardi, miten maksupalveluntarjoajien tulisi varmistaa läpinäkyvyys ja hintojen vertailtavuus. Euroopan pankkiviranomaisen tulisi toimittaa luonnos tästä standardista komissiolle kuuden kuukauden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta ja komissio valtuutettaisiin antamaan kyseinen tekninen sääntelystandardi.

Sääntelystandardissa tulisi määritellä myös valuutanvaihdosta perittävä maksimihinta. Kyseistä maksimihintasäännöstä sovellettaisiin vain sääntelystandardin ja läpinäkyvyysvaatimuksen voimaantulojen välisenä aikana.

3.3 Asetuksen uudelleentarkastelu

Asetuksen artiklassa 1 säädettäisiin, että komission tulee esittää raportti tämän asetuksen uudelleentarkastelusta viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2022. Uudelleentarkastelun yhteydessä komission tulee erityisesti arvioida tulisiko kaikki EU-valuutat saattaa asetuksen sovellusalan piiriin.

4 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön ja talouteen

4.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Asetus olisi suoraan velvoittavaa oikeutta eikä lähtökohtaisesti edellyttäisi muutoksia Suomen lainsäädäntöön.

Maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta annettu Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 sisältää säännöksiä tietojen antamisesta. Kyseinen direktiivi on toimeenpantu Suomessa oikeusministeriön toimivaltaan kuuluvassa maksupalvelulaissa (290/2010). Asetuksen tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset täydentävät maksupalvelulain direktiiviin perustuvia säännöksiä.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Komission vaikutusarvion mukaan ei-euromaiden maksupalvelunkäyttäjät hyötyisivät ehdotuksen mukaisesta maasta toiseen tehtävien maksujen hintojen harmonisoinnista kansallisten maksujen hintojen tasolle noin 900 miljoonalla eurolla vuosittain. Suoria vaikutuksia euro-maihin tällä ei olisi.

Ei-euromaiden maksupalveluiden käyttäjät hyötyisivät yksinkertaisemmasta hintarakenteesta, mikä saattaa edistää kilpailua. Alemmat maasta toiseen tehtävien maksujen hinnat edistäisivät EU:n taloudellista integraatiota. Maksupalveluntarjoajat menettäisivät maasta toiseen tehtävien maksujen tuotoista maksupalvelunkäyttäjien hyötyjen verran, eli yllä mainitun noin 900 miljoonaa euroa vuosittain. Pidemmällä tähtäimellä lisääntynyt maksujen määrä voi korvata nämä menetykset.

Euroalueen pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuu ei-euroalueelta nykyistä suurempi kysyntä maasta toiseen suoritettavien maksujen halventuessa. Ei-euroalueen yritysten kilpailuedellytykset paranevat niiden voidessa tavoittaa kaikki EU-alueen kansalaiset ja yritykset alhaisilla maasta toiseen tehtävien maksujen hinnoilla. Pienimmät yritykset hyötyvät eniten, koska ne eivät ole voineet neuvotella alhaisempia maasta toiseen tehtävien maksujen hintoja.

Maksupalveluntarjoajat saattavat pyrkiä kattamaan maasta toiseen suoritettavista maksuista saatavien tulojensa pienentymistä esimerkiksi korottamalla kansallisten maksujen tai tilinhoitomaksujen hintoja. EU:n ja kansalliset kilpailuoikeudet luonnollisesti tulevat sovellettaviksi tällaisissa tapauksissa. On kuitenkin huomattava, että kun vastaava euromaita koskeva hintojen harmonisointisäännös luotiin vuonna 2001, kansallisten maksujen hinnat eivät kohonneet. Päinvastoin, kaikkien maksujen hinnat laskivat. Riskinä on myös se, että tulojen menetystä pyritäisiin kompensoimaan korottamalla maksuun liittyvän valuutanvaihdon hintaa. Tämä on pyritty estämään asetusehdotuksen valuutanvaihdon läpinäkyvyysvaatimuksilla.

Valuutanvaihdon läpinäkyvyysvaatimusten odotetaan muutoinkin merkittävästi hyödyttävän kuluttajia. Vastaavasti joidenkin maksupalveluiden tarjoajien tuotot saattavat laskea. Läpinäkyvyysvaatimusten yksityiskohdat määritellään komission teknisellä sääntelystandardilla. Määrällistä vaikutusarviota ei siten voida antaa. Kyseinen sääntelystandardi tulee kuitenkin perustumaan Euroopan pankkiviranomaisen laatimaan vaikutusarvioon.

Komissio on tutkinut myös muita vaihtoehtoja EU-alueella maasta toiseen tehtävän maksun ja kansallisen maksun hintojen harmonisoinnissa. Nämä vaihtoehdot olivat: i) kansallisen kansallisessa valuutassa tehtävän maksun hinta olisi sama kuin kansallisessa valuutassa maasta toiseen tehtävän maksun hinta; ii) kansallisen kansallisessa valuutassa tehtävän maksun hinta olisi sama kuin kansallisessa tai eurovaluutassa maasta toiseen tehtävän maksun hinta; ja iii) kansallisen kansallisessa valuutassa tehtävän maksun hinta olisi sama kuin missä tahansa EU-valuutassa maasta toiseen tehtävän maksun hinta.

Suomeen näistä vaihtoehtoista vaikuttaisi ainoastaan vaihtoehto iii). Komission mukaan kyseisellä vaihtoehdolla saavutettaisiin suurimmat hyödyt (n. 1,5 miljardia euroa/vuosi). Tämä johtaisi myös todennäköisesti, joskaan ei varmasti, EU-alueen monivaluuttamaksujärjestelmien luomiseen. Toisaalta tämä vaihtoehto voisi johtaa myös ristisubventioon tai maasta toiseen suoritettavien maksujen palveluntarjonnan rajoittamiseen. Suomen osalta voi huomioda, että pohjoismaiset pankit suunnittelevat perustavansa pohjoismaisen monivaluuttamaksujärjestelmän. Tämän toteutuessa pohjoismaissa olisi jo moderni ja kustannustehokas monivaluuttamaksujärjestelmä, joka kattaisi Suomelle tärkeimmät ETA-alueen ei-eurovaluutat (Ruotsin, Norjan ja Tanskan kruunut). Siten riski ristisubventiolle ja/tai palveluntarjonnan rajoittamiselle Suomessa olisi rajallinen.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Komission vaikutusarvion mukaan asetuksen mukaisen toiminnan valvonnasta syntyvä lisätaakka viranomaisille on marginaalinen. On myös huomioitava, että euromaana Suomessa on jo harmonisoitu maasta toiseen ja kansallisten euromaksujen hinnat. Siten uutuutena Suomeen kohdistuvat ainoastaan asetusehdotuksen valuutanvaihtoon liittyvät läpinäkyvyyssäännökset. Siten asetus ei olennaisesti vaikuttaisi Finanssivalvonnan toimintaan.

5 Oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

Asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla. Kyseisessä artiklassa valtuutetaan unionin toimielimet antamaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat asianmukaiset säännökset. Yhteismarkkinoihin kuuluu tavareiden, palveluiden, ihmisten ja pääoman vapaa liikkuvuus. Komissio katsoo, että maksut ovat tärkeitä yhteismarkkinan loppuunsaattamiselle. Asetusehdotus on toimitettu Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltäväksi tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja hyväksyttäväksi yhteispäätösmenettelyssä.

Ehdotuksen oikeusperustan arvioidaan olevan asianmukainen.

Jäsenvaltioilla on ollut mahdollisuus vuodesta 2001 liittää oma valuuttansa asetuksen sovelusalaan, mutta vain Ruotsi on tehnyt näin. Periaatteessa jäsenvaltiot voisivat itse tehdä toimenpiteitä maasta toiseen tehtävien maksujen hintojen laskemiseksi Ruotsin tapaan. Korkeiden maasta toiseen tehtävien maksujen hintojen ja siitä seuraavien esteiden aiheuttamat ongelmat kuitenkin säilyisivät niin pitkään, kun jäsenvaltiot eivät ole itsenäisesti toimineet. EU-tason toimenpitein voidaan myös saavuttaa skaalaetuja, esimerkiksi maasta toiseen tehtävien maksujen lukumäärä lisääntyisi, johtaen maksuinfrastruktuurien käytön tehostumiseen. Toimenpide myös lisäisi EU:n sisäistä kaupankäyntiä maasta toiseen, lisäisi kilpailua ja edelleen lähentäisi jäsenvaltioiden talouksia.

Ehdotuksen arvioidaan olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asia ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) perusteella maakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Kansallinen käsittely

U-kirjelmä on laadittu valtiovarainministeriössä.

U-kirjelmäluonnos on ollut lausunnolla EU jaosto 10 (rahoituspalvelut ja pääomanliikkeet).

8 Ehdotusten käsittely EU:n toimielimissä

Ehdotuksen käsittely ei ole vielä alkanut. Asetusehdotus käsitellään neuvostossa ja parlamentissa yhteispäätösmenettelyssä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen.

Komission mukaan maksupalveluiden tarjoajat kannattaisivat sitä, että asetusta ei muutettaisi lainkaan. Jos asetusta kuitenkin muutetaan, ne kannattaisivat nyt asetusehdotukseen liitettyä lähestymistapaa harmonisoida maasta toiseen tapahtuvan euromaksun ja vastaavan kansallisen kansallisessa valuutassa tehtävän maksun hinta.

Maksupalvelun käyttäjät todennäköisesti hyötyisivät eniten joko siitä, että sekä maasta toiseen tehtävän euromaksun että kansallisessa valuutassa tehtävän maksun hinta olisi sama kuin vastaavan kansallisen kansallisessa valuutassa tehtävän maksun hinta tai siitä, että kansallisen kansallisessa valuutassa tehtävän maksun ja missä tahansa EU-valuutassa maasta toiseen tehtävän maksun hinta olisi sama. Tämä kuitenkin sillä oletuksella, etteivät maksupalveluiden tarjoajat pyrkisi kattamaan maasta toiseen tehtävistä maksuista saatujen tulojensa pienentymistä korottamalla muita hintojaan (esimerkiksi valuutanvaihtomaksua tai tilinhoitomaksua).

Euroopan Parlamentti saattaa haluta lisätä asetuksen sovellusalaan tulevia transaktioita, tarkoittaen, että se mahdollisesti kannattaisi yllä mainitussa kappaleessa mainittuja vaihtoehtoja. Jäsenvaltioiden odotetaan kannattavan komission ehdotuksessa valittua lähestymistapaa.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta kannatettavana. Komission vaikutusarviossa on käsitelty myös vaihtoehtoja, joissa asetuksen sovellusala laajennettaisiin enemmänkin kansallisia valuuttoja kattavaksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että maasta toiseen tehtävän euromaksun ja kansallisen valuutan määräisen maksun tai missä tahansa EU-valuutassa maasta toiseen tehtävän maksun hinta harmonisoidaisiin kansallisen kansallisessa valuutassa olevan maksun hinnan kanssa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan myös nämä vaihtoehdot olisivat yhteismarkkinaperiaatteen mukaista ja siten hyväksyttävissä. Valuutanvaihtoa koskevat tarkemmat määräykset ovat luonteeltaan hyvin teknisiä, joten on perusteltua siirtää määräysvaltaa komissiolle ehdotetulla tavalla.