



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. heinäkuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0209(COD)

11221/23
ADD 3

EF 199
ECOFIN 693
CODEC 1236

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	29. kesäkuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 232 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI maksupalveluista sisämarkkinoilla ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta ja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI maksupalveluista ja sähköisen rahan palveluista sisämarkkinoilla, direktiivin 98/26/EY muuttamisesta ja direktiivien 2015/2366/EU ja 2009/110/EY kumoamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 232 final.

Liite: SWD(2023) 232 final



Bryssel 28.6.2023
SWD(2023) 232 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI

**maksupalveluista sisämarkkinoilla ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta
ja**

**ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
maksupalveluista ja sähköisen rahan palveluista sisämarkkinoilla, direktiivin 98/26/EY
muuttamisesta ja direktiivien 2015/2366/EU ja 2009/110/EY kumoamisesta**

{COM(2023) 366 final} - {COM(2023) 367 final} - {SEC(2023) 256 final} -
{SWD(2023) 231 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi komission ehdotuksesta asetukseksi maksupalveluista sisämarkkinoilla ja direktiiviksi maksupalveluista ja sähköisen rahan palveluista sisämarkkinoilla

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Vuonna 2015 annettu toinen maksupalveludirektiivi (direktiivi 2015/2366) muodostaa oikeudellisen kehyksen EU:ssa suoritettaville maksuille. Vaikutustenarvioinnin liitteenä olevassa toisen maksupalveludirektiivin arvioinnissa todettiin, että vaikka maksupalvelualalla on toisen maksupalveludirektiivin soveltamisen jälkeen tapahtunut merkittäviä parannuksia, toisen maksupalveludirektiivin tavoitteet on saavutettu vain osittain. Vaikutustenarviointi perustuu seuraaviin neljään seikkaan:

- Kuluttajilla on edelleen riski joutua petosten (erityisesti käyttäjän manipulointiin perustuvien petosten) kohteeksi, eivätkä he luota maksuihin, vaikka toiseen maksupalveludirektiiviin sisältyvä asiakkaan vahva tunnistaminen on otettu onnistuneesti käyttöön asiakkaan vahvan tunnistamisen alaisiin maksuihin liittyvien petosten eliminoimiseksi.
- Avoimen pankkitoiminnan (*open banking*) markkinat toimivat epätäydellisesti. Avoin pankkitoiminta on prosessi, jolla kolmansiin osapuoliin kuuluvat palveluntarjoajat tarjoavat lisäarvopalveluja käyttäjille hankkimalla käyttäjän suostumuksella pääsyn tämän maksutilin tietoihin. Nämä markkinat ovat kasvaneet toisen maksupalveludirektiivin jälkeen, mutta puutteellisista tiedonvaihtorajapinnoista on esitetty runsaasti valituksia, ja puutteet haittaavat markkinoiden kehittymistä.
- Valvontaviranomaisten valtuudet ja velvollisuudet ovat epäyhtenäisiä, ja toisen maksupalveludirektiivin täytäntöönpano ja täytäntöönpanon valvonta vaihtelevat jäsenvaltioiden kesken.
- Pankkien ja pankkisektorin ulkopuolisten maksupalveluntarjoajien välinen toimintaympäristö on epätasavertainen, varsinkin maksujärjestelmiin pääsyn osalta. Pankkisektorin ulkopuolisten maksupalveluntarjoajien on vaikea avata tiliä liikepankeissa (tilin avaaminen on olennaista toimiluvan saamisen kannalta), ja maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskeva direktiivi (direktiivi 1998/26) estää niiltä suoran osallistumisen eräisiin suuriin EU:n maksujärjestelmiin.

Näiden ongelmien syyt (lukuun ottamatta maksupetosten jatkuvaa kehitystä) ovat olennaisilta osin sääntelyyn liittyviä (oikeudellisen kehyksen aukot ja epätäydellisyydet).

Näillä ongelmilla on seuraavanlaisia seurauksia:

- maksupalvelunkäyttäjät (kuluttajat, kauppiat ja pk-yritykset) altistuvat jatkuvalla petosriskille, valittavissa on rajallinen määrä maksupalveluja, ja näiden hinnat ovat korkeampia;
- avointa pankkitoimintaa tarjoavilla maksupalveluntarjoajilla on esteitä avoimen pankkitoiminnan peruspalvelujen tarjoamisessa, mikä vaikeuttaa innovointia;
- maksupalveluntarjoajien velvollisuuksiin liittyy yleisesti epävarmuutta, ja pankkisektorin ulkopuolisilla maksupalveluntarjoajilla on epäedullinen kilpailuasema suhteessa pankkeihin;
- maksujen tehottomuus haittaa taloutta ja aiheuttaa korkeampia kaupallisen toiminnan kustannuksia;
- sisämarkkinat ovat hajanaiset, ja esimerkiksi oikeuspaikkakeinottelua ilmenee.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Tällä aloitteella on neljä erityistavoitetta:

1. vahvistetaan käyttäjän oikeuksia ja suojaa petoksia vastaan;
2. parannetaan avoimen pankkitoiminnan palvelujen kilpailukykyä;
3. parannetaan täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa jäsenvaltioissa;
4. parannetaan (suoraa ja epäsuoraa) pääsyä maksujärjestelmiin ja pankkitilien saatavuutta pankkisektorin ulkopuolisten maksupalveluntarjoajien kannalta.

Lisäksi toimenpide auttaa yksinkertaistamaan hallintoa yhdistämällä järjestelmät, joita sovelletaan pankkisektorin ulkopuolisten palveluntarjoajien kahteen tyyppiin eli maksulaitoksiin ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksiin. Tähän asti niitä koskevat säännökset on annettu lainsäädännön eri osissa.

Lisäksi aloite sisältää toimenpiteitä, joilla parannetaan kuluttajien oikeuksia ja tiedonsaantia, vammaisten ja muiden sellaisten henkilöiden, joiden on ollut vaikea käyttää asiakkaan vahvaa tunnistamista, taloudellista osallisuutta sekä käteisen rahan saatavuutta.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Rajatyöllisten maksutoimintojen kysyntä on aina ollut keskeinen tekijä, jolla voidaan perustella maksualaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä (ensimmäinen maksupalveludirektiivi vuodelta 2007 ja toinen maksupalveludirektiivi). Tämä koskee sekä rajatyöllisiä maksuja että rajatyöllistä maksupalvelujen tarjoamista sisämarkkinoilla. Yritykset hyödyntävät aktiivisesti sekä ”passporting”-menettelyä että oikeutta sijoittautua eri lainkäyttöalueille. Yhtenäiset maksumarckkinat voidaan saada aikaan ainoastaan EU-tason toimilla.

B. Ratkaisut

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Muita kuin lainsäädännöllisiä vaihtoehtoja ei tarkasteltu, sillä ongelmien syyt ovat olennaisilta osin lainsäädännöllisiä. Sellaiset vaihtoehdot hylättiin, jotka olisivat aiheuttaneet merkittäviä kustannuksia tai vaikeuksia markkinoilla ilman varmuutta hyödyistä. Tällaisia olivat muun muassa seuraavat: pankkeihin ja muihin maksupalveluntarjoajiin kohdistettava täysi vastuu käyttäjän manipulointiin perustuvista petollisista maksutapahtumista; standardisoidun tiedonsaantirajapinnan edellyttäminen avoimen pankkitoiminnan osalta ja sen nykyisen vaatimuksen poistaminen, jonka mukaan avoimen pankkitoiminnan on oltava mahdollista ilman sopimusperustaa ja ilman veloitusta; uuden EU-viraston perustaminen avointa pankkitoimintaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanoa varten.

Jäljelle jäivät seuraavat vaihtoehdot:

1. Vahvistetaan kuluttajansuojaa maksupetoksia vastaan: toteutetaan toimenpiteitä asiakkaan vahvan tunnistamisen käytön lisäämiseksi, luodaan oikeusperusta maksupalveluntarjoajien väliselle petoksia koskevalle tietojenvaihdolle, laajennetaan IBAN-tilinumeron ja maksunsaajan nimen varmennusjärjestelmät kaikkiin tilisiirtoihin (tällä hetkellä suunniteltu vain pikamaksuja varten) ja käännetään vastuu ehdollisesti käyttäjiltä maksupalveluntarjoajille käyttäjän manipulointiin perustuvien petosten osalta, kun kyseessä on maksupalveluntarjoajien toiminnan puutteellisuuksia koskeva erityistapaus (IBAN-tilinumeron ja nimen tarkistuksen toimintahäiriö ja petokset, joihin liittyy esiintyminen pankin työntekijänä).
2. Tehostetaan avointa pankkitoimintaa erityistä tiedonsaantirajapintaa koskevalla vaatimuksella; ”lupahallintanäkymä”, jonka avulla kuluttajat voivat paremmin hallita tietojään, uudet avoimen pankkitoiminnan tiedonsaantirajapintoja koskevat vaatimukset, joissa täsmennetään tietojen saataville asettamiseen tarkoitettujen rajapintojen vähimmäisvaatimukset.
3. Parannetaan täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa jäsenvaltioissa: korvataan suurin osa toisesta maksupalveludirektiivistä sellaisenaan sovellettavalla asetuksella, jossa selkeytetään toisen maksupalveludirektiivin epäselviä tai monitulkintaisia näkökohtia; vahvistetaan seuraamuksia koskevia säännöksiä.
4. Varmistetaan kaikkien maksupalveluntarjoajien tasavertaiset toimintaedellytykset maksujärjestelmiin pääsyn osalta: vahvistetaan pankkisektorin ulkopuolisten maksupalveluntarjoajien oikeuksia epäsuoraan pääsyyn pankkitilin kautta; myönnetään pankkisektorin ulkopuolisille maksupalveluntarjoajille mahdollisuus osallistua suoraan kaikkiin maksujärjestelmiin, myös niihin, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevan direktiivin nojalla, ja esitetään hyväksymis- ja riskinarviointimenettelyjä koskevat selvennykset.

Mitkä toimijat kannattavat mitään vaihtoehtoa?

Petosten ehkäisemisen osalta toivottiin laajasti asiakkaan vahvan tunnistamisen käytön selkiyttämistä, jotta voidaan estää eräiden maksujen virheellinen vapauttaminen asiakkaan vahvaa tunnistamista koskevasta velvoitteesta. Kuluttajajärjestöt tukivat toimenpiteitä, joilla helpotettaisiin vahvan tunnistamisen käyttämistä vammaisten henkilöiden ja muiden sellaisten henkilöiden kannalta, joilla on ollut vaikeuksia asiakkaan vahvan tunnistamisen yhteydessä. Kuluttajien edustajat olisivat ennemmin toivoneet pankkien pidemmälle vietyä vastuuta hyväksytyistä petollisista maksuista.

Avoimen pankkitoiminnan osalta pankit toivoivat laajasti oikeutta periä tietojen käyttäjiltä maksua asiakastietoihin pääsystä; eräät tietojen käyttäjät toivoivat erityistä täytäntöönpanoelintä. Standardisoitujen datarajapintojen käyttöönotolle oli niukasti kannatusta, koska nykyisistä rajapinnoista on aiheutunut suuria uponneita kustannuksia.

Kuulemisessa kannatettiin laajasti useiden toisen maksupalveludirektiivin säännösten antamista asetuksessa,

joskin eräät jäsenvaltiot olivat vastahakoisia. Toisessa maksupalveludirektiivissä säädettyjen seuraamusten vahvistamista tukivat lähinnä kuluttajajärjestöt ja pankkisektorin ulkopuoliset maksupalveluntarjoajat.

Maksujärjestelmiin pääsyn osalta pankkisektorin ulkopuoliset toimijat tukivat laajasti sitä, että niille sallittaisiin suora pääsy kaikkiin maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevassa direktiivissä nimettyihin järjestelmiin, kun taas monet pankit pitivät nykyistä tilannetta tyydyttävänä. Viranomaisten kannat vaihtelivat.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Pääasiallisia hyötyjä ovat seuraavat: käyttäjän manipulointiin perustuvien petosten väheneminen (arvioitu määrä 323 miljoonaa euroa vuosittain); avoimen pankkitoiminnan vilkkaampi kehittäminen, mikä tuo mukanaan enemmän innovointia ja uusia palveluja; pankkien ja pankkisektorin ulkopuolisten toimijoiden välisen kilpailun lisääntyminen maksupalvelutoiminnassa, mikä luo painetta alentaa hintoja; maksujen sisämarkkinoiden parempi toiminta tehokkaamman täytäntöönpanon ja täytäntöönpanon valvonnan ansiosta.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Eniten kustannuksia aiheuttavat vaihtoehdot on hylätty, ja jäljelle jäävistä vaihtoehdoista merkittäviä toteuttamiskustannuksia aiheuttavat seuraavat:

- IBAN-tilinumero ja maksunsaajan nimen varmentamisen laajentaminen koskemaan sellaisia maksuja ja maksupalveluntarjoajia, jotka eivät vielä kuulu pikamaksuja koskevan komission ehdotuksen piiriin. Tämä koskee 1 200–1 300:aa maksupalveluntarjoajaa (suurelta osin euroalueen ulkopuolisissa jäsenvaltioissa), ja toimenpiteestä aiheutuu keskimäärin muutamien satojen tuhansien eurojen kertaluonteiset kustannukset ja muutamien kymmenien tuhansien eurojen vuotuiset ylläpitokustannukset. Asiakkaita saa kuitenkin veloittaa palvelun käytöstä, mikä korvaa osan kustannuksista.
- Avoimessa pankkitoiminnassa lupahallintanäkymien luomisesta aiheutuu pankeille ja muille maksutilien tarjoajille enintään 47 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset. Datarajapintojen päivittäminen uusien vähimmäisvaatimusten mukaisiksi aiheuttaa todennäköisesti noin 185 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset, joita kompensoivat nykyisen "vararajapintaa" koskevan vaatimuksen poistaminen ja muut säästöt.
- Suurten maksujärjestelmien, joihin pankkisektorin ulkopuolisilla maksupalveluntarjoajilla voi vastedes olla pääsy, on käsiteltävä pankkisektorin ulkopuolisten maksupalveluntarjoajien osallistumista koskevat hakemukset hallinnollisine seurauksineen.
- Muista aloitteeseen sisältyvistä toimenpiteistä aiheutuu maksupalveluntarjoajille todellisia mutta vähäisiä kustannuksia. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi asiakkaan vahvan tunnistamisen käyttöä helpottavat toimenpiteet ja petostentorjuntaa koskevat tiedotuskampanjat.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Tämä aloite koskee pk-yrityksiä sekä maksupalvelujen käyttäjinä (esimerkiksi kauppiaina tai yrityskäyttäjinä) että maksupalveluntarjoajina, mukaan lukien rahoitusteknologia-alan yritykset (pienet maksupalveluntarjoajat, startup-yritykset ja vastaavat). Ne siis toimivat maksumarkkinoilla sekä tarjonta- että kysyntäpuolella. Maksujärjestelmissä kauppiaina ja muina yrityskäyttäjinä toimiville pk-yrityksille koituvat edut liittyvät siihen, että saatavilla on useampia maksupalveluja kilpailukykyisemmin hinnoin. Rahoitusteknologia-alalla toimivat pk-yritykset (kolmansiiin osapuoliin kuuluvat avoimen pankkitoiminnan tarjoajat ja pankkisektorin ulkopuoliset maksupalveluntarjoajat), hyötyvät avoimen pankkitoiminnan rajapintojen paremmasta toiminnasta tai maksujärjestelmien paremmasta saatavuudesta. Kaiken kaikkiaan markkinoiden molemmilla puolilla toimivien pk-yritysten odotetaan saavan tästä aloitteesta nettohyötyä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Täytäntöönpanon ja täytäntöönpanon valvonnan tehostaminen, myös avoimen pankkitoiminnan alalla, edellyttää

sitä, että monet kansalliset valvontaviranomaiset lisäävät maksuaan liittyvää henkilöstöään.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Aloitteeseen sisältyy toimenpiteitä, joilla parannetaan maksuja koskevien sääntöjen yhdenmukaisuutta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Siinä esimerkiksi selkeytetään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten nimenomaisen suostumuksen, hiljaisen osapuolen tietojen ja erityisiä tietoryhmiä koskevan käsittelyn käsitteiden soveltamista maksualalla.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Uudelleentarkastelulauseke edellyttää, että uutta lainsäädäntöä tarkastellaan uudelleen, kun sitä on sovellettu viisi vuotta.