



Bryssel 23.3.2017
COM(2017) 139 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN KESKUSPANKILLE, EUROOPAN TALOUS- JA
SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE**

**Kuluttajille tarkoitettuja rahoituspalveluja koskeva toimintasuunnitelma: Parempia
tuotteita, enemmän valinnanvaraa**

**Kuluttajille tarkoitettuja rahoituspalveluja koskeva toimintasuunnitelma:
Parempia tuotteita, enemmän valinnanvaraa**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO.....	3
2.	KULUTTAJIEN LUOTTAMUS JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN LISÄÄMINEN	4
2.1.	Alueelliset rajoitukset.....	5
2.2.	Rajat ylittävien maksutapahtumien läpinäkyvyys ja palvelumaksut.....	5
2.2.1.	Palvelumaksut.....	5
2.2.2.	Valuuttojen muuntokurssit	6
2.3.	Enemmän läpinäkyvyyttä ja helpommat keinot vaihtaa rahoituspalvelujen tarjoajia ja tuotteita	7
2.4.	Liikennevakuutuksen parantaminen.....	8
2.5.	Autonvuokrausvakuutusten läpinäkyvä hinnoittelu	8
2.6.	Syvämmät ja turvallisemmat kulutusluottojen sisämarkkinat	9
3.	OIKEUDELLISET JA SÄÄNTELYYN LIITTYVÄT YRITYSTOIMINNAN ESTEET	10
3.1.	Kansalliset sääntelyrajoitukset	10
3.2.	Rajat ylittävän luotonannon helpottaminen.....	11
4.	KOHTI INNOVATIIVISTA DIGITAALIMAILMAA	12
4.1.	Teknologiavetoiset vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinat	13
4.2.	Digitaaliset asiakassuhteet.....	14
4.2.1.	Etätunnistaminen	14
4.2.2.	Digitaalinen etämyynti	15
5.	PÄÄTELMÄT.....	16

1. JOHDANTO

EU:n sisämarkkinoilla ihmiset, palvelut, tavarat ja pääoma voivat liikkua vapaasti taloudessa, jonka vuotuinen tuotanto on noin 15 biljoonaa euroa. Sisämarkkinat avaavat uusia mahdollisuuksia Euroopan yrityksille, lisäävät kilpailua ja tarjoavat enemmän valinnanvaraa, parempia palveluja ja alhaisempia hintoja yli 500 miljoonalle kuluttajalle. Yksi Junckerin komission keskeisistä painopisteistä on luoda nykyistä syvemmät ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat muun muassa digitaalisten keinojen avulla.

Vähittäisrahoituspalvelut ovat olennainen osa kansalaisten jokapäiväistä elämää. Näihin palveluihin kuuluvat muun muassa pankkitilit, maksukortit, kulutus- ja kiinnitysluotot, vakuutus tuotteet ja pitkäaikaissäästämistuotteet, joilla varaudutaan erityisesti eläkkeelle siirtymiseen. Nämä palvelumarkkinat ovat kuitenkin jääneet hajanaisiksi, vaikka yhdenmukaistaminen onkin edennyt viime vuosina pitkälle. Kuluttajista ainoastaan 7 prosenttia on ostanut rahoituspalveluja toisesta EU:n jäsenvaltiosta¹. Valinnanvara saataisiin kasvamaan, jos kuluttajat voisivat helpommin hankkia rahoituspalveluja muista jäsenvaltioista. Asiakkaat hyötyisivät nopeammin innovoinnista, hinnat laskisivat ja palvelujen laatu paranisi. Myös ne, jotka eivät osta rahoituspalveluja ulkomailta, hyötyisivät vähittäisrahoituspalvelujen yhdentyneistä markkinoista ja suuremmasta valinnanvarasta. Innovatiiviset verkkopalvelut ovat muuttamassa rahoituspalvelujen käyttötapoja. Tällaiset palvelut tarjoavat myös erinomaisen mahdollisuuden saattaa vähittäisrahoituspalvelujen tiiviimmin yhdentyneiden sisämarkkinoiden edut kaikkien eurooppalaisten ulottuville.

Tästä muutosvoimasta tietoisena komissio antoi joulukuussa 2015 vähittäisrahoituspalveluja käsittelevän vihreän kirja kuullakseen muita osapuolia siitä, mitä mahdollisuuksia on jatkaa näiden palvelumarkkinoiden yhdentämistä ja millä keinoin tavoite voidaan saavuttaa². Käsillä oleva toimintasuunnitelma perustuu päätelmiin, jotka komissio on tehnyt kyseisen kuulemisen perusteella. Toimintasuunnitelma on yksi pääomamarkkinaunionin luomista koskevan toimintasuunnitelman³ sitoumuksista, ja siinä käsitellään useita kysymyksiä, jotka Euroopan parlamentti on ottanut esille vähittäisrahoituspalvelujen vihreästä kirjasta antamassaan mietinnössä⁴.

Toimintasuunnitelmassa esitetään jatkotoimet, joiden avulla päästään lähemmäksi teknologian mahdollistamia todellisia vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinoita, joilla kuluttajat voivat hankkia palveluja mahdollisimman edullisesti ja nauttia samalla hyvää suojaa. Pitkällä aikavälillä pitäisi olla yhtä luonnollista hankkia rahoituspalveluja ulkomaiselta palveluntarjoajalta kuin kotimaiselta. Muutos vaikuttaa myös palveluntarjoajiin, jotka voivat hyödyntää kaikkia laajojen sisämarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia.

¹ Erityiseurobarometri 446, kesäkuu 2016:
<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2108>. Euroopan vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinoiden nykytilasta annetaan lisätietoa kyseisiä palveluja käsittelevässä vihreässä kirjassa:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2015:630:FIN>

² Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM:2015:630:FIN>

³ Ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0468>

⁴ 2016/2056(INI), hyväksytty 17.10.2016.

Monet innovatiiviset yritykset ajattelevat jo ”eurooppalaisittain” ja käyttävät digitaaliteknologiaa, jonka avulla niiden olisi helppo palvella asiakkaita kaikissa jäsenvaltioissa. Pelkkä teknologia ei kuitenkaan riitä poistamaan kaikkia rahoituspalvelujen sisämarkkinoiden esteitä.

Komissio on määrittänyt seuraavat kolme tärkeintä toiminta-alaa, joihin se haluaa keskittyä toimikautensa jäljellä olevina vuosina, jotta päästäisiin lähemmäksi edellä mainittuja tavoitteita:

- **vahvistetaan kuluttajien luottamusta ja parannetaan heidän vaikutusmahdollisuuksiaan**, kun he ostavat palveluja kotimaastaan tai muista jäsenvaltioista;
- **vähennetään oikeudellisia ja sääntelyyn liittyviä esteitä, jotka vaikuttavat yrityksiin** niiden tarjotessa rahoituspalveluja ulkomailla; ja
- **tuetaan sellaisen innovatiivisen digitaalimaailman kehittämistä**, joka voi auttaa poistamaan joitakin nykyisiä sisämarkkinoiden esteitä.

Tässä toimintasuunnitelmassa kuvattuja yksittäisiä toimia valmistellaan sääntelyn parantamiseen tähtäävien menettelyjen mukaisesti, joihin kuuluvat myös julkiset kuulemiset ja vaikutustenarvioinnit. Komissio ei ryhdy sääntelytoimiin, jos markkinadynamiikka voi yhdentää rahoituspalvelumarkkinoita paremmin ja avata niitä enemmän kilpailulle, mutta se on valmis käyttämään kilpailusääntöjä ryhtyäkseen tarvittaessa korjaaviin toimiin. Sen vuoksi tämä toimintasuunnitelma on myös kutsu markkinaosapuolille, palvelutarjoajille ja kuluttajille osallistua vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinoiden syventämiseen.

2. KULUTTAJIEN LUOTTAMUS JA VAIKUTUSMAHDOLLISUUKSIEN LISÄÄMINEN

Syitä, joiden vuoksi rahoituspalveluja ei yleensä osteta muista jäsenvaltiosta, löytyy sekä kysyntä- että tarjontapuolelta. Monet kuluttajat ovat tyytyväisiä kotimaisiin palveluntarjoajiinsa. Ne taas, jotka olisivat kiinnostuneita ostamaan muissa jäsenvaltioissa tarjolla olevia palveluja, eivät tunne vielä riittävän suurta luottamusta ja ovat huolissaan siitä,

- ovatko palvelumaksut kohtuuttoman suuria;
- millaisia tuotteita muissa maissa on tarjolla;
- miten muutoksenhakumenettelyt toimivat ulkomailla;
- miten on mahdollista tulkita vaikeaselkoisia ehtoja (etenkin, jos ne on laadittu vieraalla kielellä).

EU on jo toteuttanut merkittäviä toimia luodakseen turvalliset EU:n laajuiset kilpailumarkkinat vähittäisrahoituspalvelujen alalla. Toimien tavoitteena on ollut tarjota EU:n laajuinen oikeus avata peruspankkitilejä sekä helpottaa rajat ylittävää vakuutus- ja kiinnitysluottojen antamista, suojata kulutusluottosopimuksiin liittyviä kuluttajien oikeuksia ja parantaa kuluttajansuojasääntöjä, jotka koskevat arvopapereihin, kiinnitysluottoihin ja vakuutuksiin tehtäviä sijoituksia. Monet näistä oikeudellisista toimista ovat kuitenkin melko tuoreita, minkä vuoksi ne eivät ole vielä saavuttaneet täyttä vaikutustaan. Rahoituspalvelualan sovelletaan myös EU:n yleisiä kuluttajansuojasääntöjä, joilla varmistetaan, että kuluttajansuoja pysyy kaikilla aloilla korkeatasoisena, vaikka alakohdaiset säännöt puuttuisivatkin. Monia näistä säännöistä

arvioidaan parhaillaan komission REFIT-ohjelmassa⁵, jossa tarkastellaan sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta.

Kattava oikeudellinen kehys ei kuitenkaan riitä sellaisenaan, vaan se on myös pantava tehokkaasti täytäntöön. Komissio tekee tiivistä yhteistyötä Euroopan valvontaviranomaisten kanssa selvittääkseen, miten täytäntöönpano- ja valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuutta ja tehokkuutta voitaisiin parantaa koko EU:ssa. Se koordinoi myös kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkoston (CPC) työtä; kyseinen verkosto paneutuu erityisesti täytäntöönpanon valvontaan (joka liittyy esimerkiksi autonvuokraukseen; ks. jäljempänä). Lisäksi komissio on ottanut käyttöön FIN-NET-verkoston, joka auttaa kuluttajia puolustamaan oikeuksiaan ohjaamalla heidät vaihtoehtoiseen riitojenratkaisuelimeen, jolloin kuluttajien ei tarvitse viedä asiaansa oikeuteen⁶. Komissio valmistelee parhaillaan tiedotuskampanjaa, jonka tavoitteena on tehdä FIN-NET-verkostoa tunnetummaksi.

2.1. Alueelliset rajoitukset

Komissio saa lukuisia valituksia kuluttajilta, jotka eivät voi ostaa rahoituspalveluja ulkomailta alueellisten rajoitusten vuoksi (”geoblokkaus”, asuinpaikkavaatimukset). Monissa vastauksissa, joissa kuluttajat antoivat palautetta vihreästä kirjasta, tähdennettiin, että tällaiset rajoitukset luovat esteitä rajat ylittävälle kaupankäynnille. Geoblokkaus haittaa markkinoiden yhdentymistä. Komissio antoi 25. toukokuuta 2016 geoblokkausta käsittelevän ehdotuksen, jonka mukaan elinkeinonharjoittajat voivat tulevaisuudessakin päättää, missä ja milloin ne tarjoavat tavaroitaan tai palvelujaan asiakkaille. Ehdotuksessa elinkeinonharjoittajat velvoitetaan kuitenkin olemaan syrjimättä asiakkaita asuinpaikan perusteella tietyissä olosuhteissa. Koska siinä ei käsitellä suoranaisesti hinnoittelua, elinkeinonharjoittajat voivat yhä päättää vapaasti hinnoistaan, kunhan ne tekevät sen syrjimättömällä tavalla.

Asiakkaita ei siis pitäisi syrjiä aiheettomasti asuinpaikan perusteella varsinkaan, jos syrjintä merkitsee sitä, että kuluttajat joutuvat omassa maassaan ostamaan samalta palveluntarjoajalta vähemmän houkuttelevan palvelun. Maksutileihin liittyvää geoblokkausta käsitellään jo maksutilidirektiivissä. Komissio aikoo seurata direktiivin vaikutuksia sekä muihin rahoituspalveluihin liittyviä geoblokkausikäytäntöjä. Jos aiheettomasta syrjinnästä on näyttöä, komissio harkitsee asianmukaisia toimia, joiden tavoitteet olisi saavutettava asettamatta yrityksille kohtuuttomia sääntelyrasitteita.

2.2. Rajat ylittävien maksutapahtumien läpinäkyvyys ja palvelumaksut

Vihreästä kirjasta saatu palaute on osoittanut, että vaikeaselkoiset ja mahdollisesti kohtuuttomat palvelumaksut ovat EU:ssa rajat ylittävien maksutapahtumien esteenä varsinkin, jos maksuissa käytetään muita valuuttoja kuin euroa.

2.2.1. Palvelumaksut

Rajat ylittäviä maksuja koskevassa asetuksessa⁷ yhdenmukaistetaan rajat ylittävistä ja kansallisista euromääräisistä maksuista perittävät palvelumaksut EU:ssa. Maksut, joihin liittyy muita EU-valuuttoja kuin euro, eivät kuitenkaan kuulu asetuksen soveltamisalaan.

⁵ Ks. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/review

⁶ Ks. http://ec.europa.eu/finance/fin-net/index_en.htm

⁷ 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 (EUVL L 266, 9.10.2009, s. 11–18).

Tällaisista rajat ylittävistä maksutapahtumista perittävät maksut ovat yleensä jääneet hyvin suuriksi ja huomattavasti suuremmiksi kuin maksut, joita peritään puhtaasti kansallisista ei-euromääräisistä maksutapahtumista. Kun palveluista perittävät vähimmäismaksut ovat suuria, pienistäkin maksutapahtumista tulee hyvin kalliita. Rajat ylittäviin maksutapahtumiin liittyvät kustannukset pienenisivät kaikissa jäsenvaltioissa, jos niitä koskeva asetus ulotettaisiin koskemaan kaikkia EU-valuuttoja.

Toimi 1

Kuten on ilmoitettu, komissio ehdottaa rajat ylittäviä maksutapahtumia koskevan asetuksen muuttamista REFIT-tarkistuksen jälkeen, jotta tällaisista maksutapahtumista perittäviä palvelumaksuja voitaisiin alentaa kaikissa jäsenvaltioissa.

2.2.2. Valuuttojen muuntokurssit

Kuluttajat eivät yleensä ole selvillä valuuttojen muuntokursseista, kun he maksavat kaupassa kortilla tai mobiililaitteella tai nostavat pankkiautomaatista rahaa. Valuuttojen muuntokurssit vaihtelevat valuuttakurssien mukaan, ja eri pankit soveltavat niihin erilaista sisäistä marginaalia.

Tilanne on käymässä vielä hämärämmäksi sitä mukaa kuin kauppiaat tarjoavat yhä useammalle kuluttajalle mahdollisuuden maksaa kuluttajan oman maan valuutalla. Tätä kutsutaan ”dynaamiseksi valuutan muuntamiseksi”. Kuluttajille tarjottu valinnanvapaus saattaisi edistää valuuttojen muuntamiseen liittyvää kilpailua. Käytännössä kuluttajien on kuitenkin hyvin vaikea tietää, kumpi valuutanmuuntotarjous on edullisempi.

Jos molemmat valuutanmuuntotarjoukset (kauppiaan tarjous ja asiakkaan maksupalvelutarjoajan tarjous) olisivat läpinäkyvämpiä, kuluttajat voisivat tehdä tietoon perustuvia valintoja ja kustannukset voisivat alentua. Maksupalveludirektiivit (PSD1-direktiivi⁸, joka korvataan PSD2-direktiivillä⁹) sisältävät ulkomaanvaluutassa toteutettavia maksutapahtumia koskevat tiedonantovaatimukset. Näiden maksujen läpinäkyvyys saattaisi parantua, jos kansallisille viranomaisille annettaisiin lisäohjeita läpinäkyvyyttä koskevien vaatimusten asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

Ennen kuin komissio päättää jatkotoimista, se tekee asiasta tutkimuksen saadakseen laajemmat taustatiedot ja selkeämmän kuvan dynaamiseen valuutan muuntamiseen liittyvistä käytännöistä ja muuntokursseista.

Toimi 2

Komissio tarkastelee dynaamiseen valuutan muuntamiseen liittyviä hyviä ja huonoja käytäntöjä ja harkitsee tältä pohjalta, millä keinoilla (voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanolla, vapaaehtoisilla menettelytavoilla, lainsäädännön lujittamisella) kuluttajille voidaan antaa parhaat mahdollisuudet valita edullisin muuntokurssi.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta (EUVL L 319, 5.12.2007, s. 1–36).

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, 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 (EUVL L 337, 23.12.2015, s. 35–127).

2.3. Enemmän läpinäkyvyyttä ja helpommat keinot vaihtaa rahoituspalvelujen tarjoajia ja tuotteita

Kuluttajat vaihtavat harvoin rahoituspalvelujen tarjoajaa, mikä voi johtua mukavuussyistä (hallinnollisen vaivannäön välttäminen), luottamuksesta tai siitä, etteivät kuluttajat ole tietoisia paremmista tarjouksista¹⁰. Tämä hankaloittaa uusien toimijoiden pääsyä markkinoille ja rajat ylittävien markkinoiden kehittämistä¹¹, minkä seurauksena valinnanvara on suppeampi ja tarjoukset heikompia kaikkien kuluttajien kannalta.

Helpottaakseen maksutilien siirtämistä EU on antanut maksutilidirektiivissä¹² kuluttajille oikeuden siirtää maksutilinsä 14 päivän kuluessa ja velvoittanut palveluntarjoajat hoitamaan tähän liittyvät operatiiviset järjestelyt. Lisäksi kuluttajien on voitava käyttää vähintään yhtä verkkosivustoa, jolla maksutileihin liittyviä palvelumaksuja vertaillaan kansallisella tasolla.

EU:n lainsäädännössä ei ole vastaavia oikeuksia, jotka koskisivat muita rahoituspalveluja. Tällaisten palvelujen tarjoajia voi olla vaikea vaihtaa, mikä johtuu usein monimutkaisista sopimusehdoista, joissa määrätään korkeita maksuja palvelujen siirtämisestä tai lopettamisesta tai rajoitetaan keinoja, joilla kuluttajat voivat ilmoittaa palveluntarjoajalleen haluavansa lopettaa palvelun. Joskus kuluttajat eivät voi edes vaihtaa tuotettaan saman palveluntarjoajan toiseen tuotteeseen.

Kuluttajat eivät useinkaan vaihda omaa tuotettaan edullisempaan tuotteeseen, vaikka heillä olisikin oikeus siihen. Tämä ei välttämättä johdu pelkästään käyttäytymistekijöistä vaan myös siitä, että tarjolla olevista rahoitustuotteista ei ole saatavissa puolueetonta ja luotettavaa tietoa. Vertailusivustot, joista myös maksutilidirektiivissä säädetään, voisivat helpottaa suuresti tuotteiden vaihtoa auttamalla kuluttajia löytämään puolueetonta tietoa ja vertaamaan kustannuksia. Komission johdolla toimiva tuotteiden ja palvelujen vertailuvälineitä käsittelevä sidosryhmien työryhmä on pyrkinyt parantamaan vertailusivustojen laatua laatimalla vertailuvälineitä koskevat keskeiset periaatteet: ”*Key Principles for Comparison Tools*”¹³. Työtä jatketaan näiden periaatteiden pohjalta.

Lisäksi komissio aikoo analysoida maksutilidirektiivin vuodeksi 2019 suunnitellun uudelleentarkastelun yhteydessä oikeudellisia, kaupallisia ja käyttäytymistekijöitä, jotka estävät kuluttajia vaihtamasta palveluntarjoajaa¹⁴. Analyysissä tarkastellaan myös muita rahoituspalveluja kuin maksutilejä.

Toimi 3

Komissio selvittää maksutilidirektiivillä saavutettujen tulosten pohjalta, mitä jatkotoimia voidaan toteuttaa, jotta kuluttajien olisi helpompi vaihtaa vähittäisrahoituspalvelunsa edullisempiin palveluihin.

¹⁰ Eurobarometri 446, tiivistelmä, s. 12 ja sitä seuraavat sivut.

¹¹ Euroopan komissio, ”Study on the role of digitalisation and innovation in creating a true Single Market for retail financial services and insurance”, tiivistelmä, heinäkuu 2016. Saatavissa seuraavasta osoitteesta: https://ec.europa.eu/info/publications/study-impact-digitalisation-eu-single-market-consumer-financial-services_en, (Digitalisaatiotutkimus), s. 5

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 214–246).

¹³ Ks. http://ec.europa.eu/consumers/consumer_rights/unfair-trade/comparison-tools/index_en.htm

¹⁴ Kyseinen tutkimus pohjautuu käynnissä olevan vakuutuspalveluja koskevan käyttäytymistutkimuksen tuloksiin. Käyttäytymistutkimuksessa pyritään muun muassa hankkimaan vankkaa kvantitatiivista näyttöä siitä, mitä kokemuksia kuluttajilla on vakuutusmarkkinoista, mitä vaikutuksia on sopimusten erityispiirteillä ja erilaisilla tiedon esittämistavoilla ja mitkä esteet haittaavat vakuutusten hankkimista muista maista.

Toimi 4

Komissio pyrkii yhdessä sidosryhmien kanssa parantamaan rahoituspalvelujen vertailusivustojen laatua ja luotettavuutta edistämällä nykyisten periaatteiden noudattamista sekä vapaaehtoisten sertifiointijärjestelmien käyttöä.

2.4. Liikennevakuutuksen parantaminen

Liikenneonnettomuuksien uhreilla on nykyään oikeus saada korvausta henkilövahingoista tai aineellisista vahingoista myös siinä tapauksessa, että onnettomuuden aiheuttanut ajoneuvo on vakuuttamaton, tai, jos on kyse liikennepaosta, riippumatta siitä, missä päin EU:ta onnettomuus on tapahtunut. Sellaista yhdenmukaista korvausmekanismia ei ole kuitenkaan olemassa, jota voitaisiin käyttää rajat ylittävissä tilanteissa vakuutuksenantajan tultua maksukyvyttömäksi. Komissio aikoo liikennevakuutusta¹⁵ koskevan direktiivin REFIT-arvioinnin jälkeen tutkia, miten voidaan parhaiten varmistaa, että onnettomuuksien uhrit saavat korvauksensa vakuutuksenantajien maksukyvyttömyystilanteissa.

Toinen liikennevakuutukseen liittyvä kysymys koskee bonusten siirrettävyyttä. Vakuutuksenottajilla on oikeus saada vakuutusyhtiöltään viideltä edeltävältä vuodelta todistus kolmansien osapuolten korvausvaatimuksista tai siitä, ettei tällaisia vaatimuksia ole ollut. Hyvät kuljettajat voivat esittää todistuksensa uudelle vakuutuksenantajalle saadakseen alennusta, joka voi olla jopa 50–60 prosenttia kuljettajan vakuutusmaksusta (niin kutsuttu bonus-malus-järjestelmä tai vahingottomuuteen perustuva bonusalennus). Joissakin tapauksissa muut vakuutuksenantajat eivät kuitenkaan ota tällaisia todistuksia huomioon etenkin, jos kuljettaja vaihtaa vakuutusyhtiönsä toisessa jäsenvaltiossa toimivaan vakuutusyhtiöön. Liikennevakuutusdirektiivin REFIT-arvionnin jälkeen aiotaan tarkastella myös vahingottomia vakuutuskausia koskevien todistusten tunnustamista.

Toimi 5

Komissio suorittaa liikennevakuutusdirektiivin REFIT-tarkistuksen loppuun ja päättää, onko direktiiviin tehtävä muutoksia, joilla voidaan vahvistaa liikenneonnettomuuksien uhrien suojaa ja parantaa bonusten laskennassa käytettävien vahingottomia vakuutuskausia koskevien todistusten tunnustamista yli rajojen.

2.5. Autonvuokrausvakuutusten läpinäkyvä hinnoittelu

Monet kuluttajat valittavat, että autonvuokrauksen kokonaishintaa on vaikea saada selville ennen vuokraamon tiskille saapumista, vaikka auto olisi varattu internetistä. Yksi vaatimus, joka aiheuttaa usein lisäkustannuksia, on kolariturva sellaisten vahinkojen varalta, joita julkaistuun vuokrahintaan sisältyvä perusvakuutus ei kata. Tällaiset lisäkustannukset vaihtelevat suuresti (autovuokraamon, välittäjien ja vakuutuksenantajien mukaan), ja kuluttajat voisivat säästää rahaa, jos he saisivat niistä selkeämpää tietoa. ”Sivutoimiset vakuutusedustajat”, kuten lisävakuutuksia myyvät autovuokraamot, vapautetaan vakuutusedustusdirektiivissä¹⁶ kyseisen direktiivin soveltamisalasta ja tiedonantovaatimuksista.

¹⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/103/EY, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, moottoriajoneuvojen käyttöön liittyvän vastuun varalta otettavasta vakuutuksesta ja vakuuttamisvelvollisuuden voimaansaattamisesta (EUVL L 263, 7.10.2009, s. 11–31).

¹⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/97, annettu 20 päivänä tammikuuta 2016, vakuutusten tarjoamisesta (uudelleenlaadittu) (EUVL L 26, 2.2.2016, s. 19–59).

Kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkosto, joka toimii Yhdistyneen kuningaskunnan kuluttajaviranomaisen johdolla ja komission tuella, on saanut viideltä suurimmalta autovuokraamolta (joiden markkinaosuus on 65 prosenttia) lupaukset myyntikäytäntöjen parantamisesta¹⁷. Näiden yritysten olisi nyt julkaistava täydelliset tiedot siitä, mitä vaihtoehtoja vuokrauksen yhteydessä on tarjolla, kolariturva- ja muut lisävakuumuutustuotteet mukaan luettuina.

Toimi 6

Komissio seuraa tiiviisti, miten suurten autovuokraamojen kanssa tehty sopimus, erityisesti vakuutukseen liittyvien osatekijöiden läpinäkyvä hinnoittelu, pannaan täytäntöön. Se harkitsee myös sellaisten uusien lainsäädäntö- ja muiden toimien tarvetta, joilla koko markkinat saadaan noudattamaan läpinäkyviä käytäntöjä.

2.6. Syvemmät ja turvallisemmat kulutusluottojen sisämarkkinat

Kulutusluottomarkkinat ovat kehittyneet viime vuosina nopeasti myös rajojen yli etenkin verkossa tapahtuvan luotonannon ja vertaislainojen ansiosta. EU:n lainsäädäntö (erityisesti kulutusluottodirektiivi¹⁸) on suunniteltu perinteisempiä luotonantomuotoja varten, eikä näitä uusia luotonantomuotoja, varsinkaan verkossa rajojen yli tapahtuvaa luotonantoa, oteta siinä aina riittävän hyvin huomioon. EU:n tasolla ei ole annettu yhdenmukaisia toimilupa- ja valvontavaatimuksia (kuten on annettu monista muista rahoituspalveluista), mikä voi myös haitata kulutusluottomarkkinoiden kehitystä, koska kuluttajat ja luotonantajat eivät ole varmoja siitä, mitä vaatimuksia kulutusluottotoimintaan sovelletaan ja mikä mahdollinen viranomainen valvoo kyseistä toimintaa, harjoitetaanpa toimintaa sitten kotimaassa tai myös ulkomailla.

Vaikka kulutusluottojen tarjonnan kasvu ja saannin helpottuminen lisäävät liiketoimintamahdollisuuksia ja alentavat luotonottajien kustannuksia, myös vastuuttoman luotonannon ja luotonoton riski ja niiden myötä ylivelkaantumisen riski kasvavat. Näitä riskejä on vähennettävä.

Sekä kulutusluottodirektiivissä että kiinnitysluottodirektiivissä¹⁹ säädetään luottokelpoisuusarvioinneista, joiden tavoitteena on estää vastuuton luotonanto ja luotonotto. Ylivelkaantuminen on kuitenkin edelleen vakava ongelma EU:ssa. Eurostatin tulo- ja elinolotilastojen (SILC) mukaan noin 10 prosenttia Euroopan kotitalouksista on ylivelkaantuneita, mikä johtuu suurelta osin luottotoiminnasta. Velkaantuneet pienituloiset kotitaloudet ovat erityisen alttiita taloudellisille häiriöille, koska tulojen pienentyminen tai korkojen nousu voi nopeasti johtaa kestävämpään velkataakkaan ja taloudellisiin vaikeuksiin²⁰.

Komission vuonna 2013 tekemä tutkimus on vahvistanut sen, että velkaneuvonta ja talousvalistus ovat yhdessä tehokas tapa keventää velkataakkaa ja vähentää

¹⁷ Ks. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-86_fi.htm

¹⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/48/EY, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008, kulutusluottosopimuksista ja neuvoston direktiivin 87/102/ETY kumoamisesta (EUVL L 133, 22.5.2008, s. 66–92).

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU, annettu 4 päivänä helmikuuta 2014, kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta.

²⁰ The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey, Eurosystem Household Finance and Consumption Network, 2013. Saatavissa seuraavasta osoitteesta: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbsp2en.pdf?2180f869d12ccc366869c9419b3da32e>, s. 71.

ylivelkaantumista²¹. Velkaneuvontaa annetaan kuitenkin EU:ssa monin eri tavoin. Joissakin maissa ja joillakin alueilla velkaneuvonnan kehitys on ollut hyvin vajavaista, ja joissakin tapauksissa neuvonta voi olla tehotonta, jos sitä ei anneta oikealla tavalla tai jos kuluttajat eivät tiedä siitä riittävästi.

Toimi 7

Komissio tutkii, millä keinoilla voidaan helpottaa rajat ylittävää lainansaantia ja varmistaa samalla korkeatasoinen kuluttajansuoja. Samassa yhteydessä se pohtii myös, millä tavoin voidaan puuttua tehokkaammin luottotoimintaan liittyvään kuluttajien ylivelkaantumiseen.

3. OIKEUDELLISET JA SÄÄNTELYYN LIITTYVÄT YRITYSTOIMINNAN ESTEET

Vihreään kirjaan vastanneet yritykset korostivat, ettei niiden kannata suunnitella palvelujen tarjoamista ulkomailla puutteellisen kysynnän ja sääntelyyn liittyvän epävarmuuden vuoksi. Yrityksille aiheutuu nimittäin riskejä (ja kustannuksia) siitä, että ne joutuvat noudattamaan toisen jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä, joka voi olla tiukempaa kuin EU:n lainsäädännön vaatimukset. Sen vuoksi tarjontapuolella tarvitaan toimia, joiden avulla voidaan tunnistaa yritystoimintaa haittaavat kansalliset sääntelyrajoitukset ja puuttua niihin.

Yksi keino vähentää erilaisista kansallisista järjestelmistä johtuvaa epävarmuutta on kehittää tiettyjä tuotteita varten erilliset eurooppalaiset järjestelmät, jotka toimisivat kansallisten järjestelmien rinnalla. Esimerkkinä tästä on komission parhaillaan kehittämä yksinkertainen, tuloksellinen ja kilpailukykyinen EU:n yksilöllinen eläketuote (pan-European personal pension product, PEPP), joka voidaan ottaa mukaan muutettaessa toiseen EU-maahan. PEPP-tuotteen avulla on tarkoitus kehittää yksilöllisten eläketuotteiden todelliset sisämarkkinat, joilla vakuutuksenantajien ja varainhoitajien on helpompi myydä näitä tuotteita yli rajojen ja säästäjien on helpompi siirtää ne mukanaan toiseen maahan. Lisäksi PEPP-tuotetta voidaan käyttää kotimaisten kolmannen pilarin eläketuotteiden mallina niissä jäsenvaltioissa, joissa kyseisten tuotteiden kehitys on ollut heikkoa. PEPP-tuotteen avulla voidaan siis kaventaa eläkekuilua ja vapauttaa lisää säästöjä investointeihin.

3.1. Kansalliset sääntelyrajoitukset

Kansallisten oikeusjärjestelmien väliset erot sekä taipumus täydentää EU:n lainsäädäntöä kansallisilla säännöillä sen täytäntöönpanon yhteydessä voivat vääristää kilpailua, sillä säännösten noudattaminen aiheuttaa markkinoiden uusille tulokkaille suuria kustannuksia. EU:n lainsäädännön tavoitteena on sovittaa rahoituspalvelujen tarjoamisen vapaus yhteen riittävän kuluttajansuojan ja markkinoiden vakauden kanssa. Tämä yhdessä kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten velvollisuuksia ja sovellettavaa lainsäädäntöä koskevien sääntöjen kanssa mahdollistaa EU:n laajuisen toimiluvan käytön eli oikeuden tarjota tiettyjä rahoituspalveluja myös muissa jäsenvaltioissa. EU:n lainsäädännössä jätetään jäsenvaltioille jonkin verran liikkumavaraa mukauttaa kyseinen kehys niiden omien markkinoiden erityispiirteisiin. Esimerkiksi tietyt kuluttajansuojasäännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Vihreästä kirjasta annettu palaute viittaa kuitenkin siihen, että jäsenvaltioiden väliset erot ovat luonteeltaan sellaisia, että ne haittaavat sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

²¹ Saatavissa seuraavasta osoitteesta:

http://ec.europa.eu/consumers/financial_services/reference_studies_documents/docs/part_1_synthesis_of_findings_en.pdf

Tarvitaan kuitenkin tarkempaa näyttöä säännöistä ja käytännöistä, jotka voivat luoda turhia esteitä yrityksille, jotka haluavat tarjota palvelujaan yli rajojen, ja jotka eivät välttämättä ole perusteltavissa kuluttajansuojaan liittyvillä kansallisilla näkökohdilla. Käynnissä on jo hanke, jonka tavoitteena on poistaa pääoman vapaata liikkuvuutta haittaavia esteitä. Hanketta toteutetaan yhdessä jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvan ryhmän kanssa, joka kartoittaa esteitä ja vaihtaa keskenään hyviä käytäntöjä. Työn tulokset julkaistaan raportissa, jossa esitetään myös ensimmäinen etenemissuunnitelma toimista, jotka jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan viimeistään vuonna 2019. Hiljattain järjestettiin jo sijoitusrahastojen rajatylittävän markkinoinnin esteitä koskeva kuuleminen, johon komissio esittää kantansa vuoden 2017 aikana. Tiedot kansallisista kuluttajansuoja- ja toimintasäännöistä ovat kuitenkin yhä hyvin puutteellisia.

Toimi 8

Komissio tarkastelee kansallisia kuluttajansuoja- ja toimintasääntöjä arvioidakseen, luovatko ne tarpeettomia esteitä rajat ylittävälle liiketoiminnalle.

3.2. Rajat ylittävän luotonannon helpottaminen

EU:n lainsäädännön mukaan keskeinen vaatimus kulutusluoton annossa on luottokelpoisuuden arviointi, jolla suojataan sekä luotonantajaa että luotonottajaa. Luottokelpoisuuden arviointi on myös tehokas keino ehkäistä ylivelkaantumista. Luotonantajien on kuitenkin vaikea arvioida muista jäsenvaltioista olevien luotonhakijoiden luottokelpoisuutta, koska tietojen saanti muista maista ja tietojen vertailukelpoisuus ovat puutteellisia.

Kansallisten kuluttajansuojaviranomaisten antama palaute ja valituksista saadut tiedot osoittavat, että kulutusluottokelpoisuuden arviointeja suoritetaan eri jäsenvaltioissa hyvin erilaisin tavoin. Standardoitu ja yhdenmukaistettu luottokelpoisuuden arviointi helpottaisi rajat ylittävää luotonantoa, mikä voisi alentaa hintoja ja tarjota enemmän valinnanvaraa kuluttajille. Se estäisi myös muita heikommassa asemassa olevia kuluttajia putoamasta velkaloukkuun ja varmistaisi, että kuluttajat, jotka hankkivat lainaa muista jäsenvaltioista, ovat yhtä hyvin suojattuina kuin jos he hankkisivat lainan kotimaastaan.

Arvioidessaan luottihakemusta luotonantajat tukeutuvat yleensä erilaisiin sisäisiin ja ulkoisiin tietolähteisiin, kuten luottorekistereistä saatuihin tietoihin. Vihreästä kirjasta palautetta antaneet luotonantajat painottivat, etteivät ne voi tarjota rajat ylittäviä palveluja, koska ne eivät saa tarvittavia tietoja muista jäsenvaltioista. Tämä vaikeuttaa lainanhakijoiden luottokelpoisuuden arviointia. Luottotietojen standardointi voisi helpottaa yleiseurooppalaisen verkossa myönnettävän luoton tarjoamista. Rahoitusteknologian²² ja massadatan kehittyminen ovat johtaneet vaihtoehtoisten tietoelementtien ja -lähteiden käyttöön, jota olisi arvioitava huolellisesti sen perusteella, miten siinä noudatetaan henkilötietojen suojaa koskevaa EU:n lainsäädäntöä²³ ja miten

²² Rahoitusteknologia (FinTech) tarkoittaa teknologian mahdollistamaa rahoituspalvelujen tarjontaa, joka käsittää myös vaihtoehtoiset palveluntarjoajat, jotka käyttävät teknologiaan perustuvia järjestelmiä tavalla tai toisella tarjotakseen suoraan rahoituspalveluja tai tehostaakseen rahoitusjärjestelmää.

²³ Yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, joka on korvattu 25 päivästä toukokuuta 2018 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/679 (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1–88).

merkityksellisiä tietoelementit ja -lähteet ovat määritettäessä luotonottajan luottokelpoisuutta tai rahoituspalvelujen hinnoittelua.

Tehokkaat luottotietojärjestelmät voivat tarjota luotonantajille tietoja, jotka täydentävät luotonhakijoilta itseltään saatuja tietoja ja antavat mahdollisuuden tehdä punnittuja luottopäätöksiä (varsinkin, jos ne perustuvat edellä mainittuihin standardoituihin luottokelpoisuuden arviointeihin), minkä ansiosta luottokelpoisilla luotonhakijoilla on paremmat mahdollisuudet saada luottoa. Sekä kiinnitysluottodirektiivissä että kulutusluottodirektiivissä myönnetään jo luotonantajille yhtäläinen pääsy muiden jäsenvaltioiden luottorekistereihin. Tietojen tarjonnassa on kuitenkin eroja: joissakin jäsenvaltioissa luottorekistereihin kirjataan ainoastaan maksulaiminlyönnit (negatiivinen raportointi), kun taas toisissa niihin kirjataan myös maksujen asianmukaisuus (positiivinen raportointi). Lisäksi luottotietoja annetaan yleensä vain vastavuoroisesti. Sen vuoksi luottorekisterit eivät ole keskenään yhteentoimivia, luottokelpoisuuden arviointeihin ei ole välttämättä saatavissa merkityksellisiä tietoja eikä tietoja käytetä laajalti yli rajojen.

Joitakin toimia on jo käynnissä näiden kysymysten ratkaisemiseksi. Eri jäsenvaltioissa, joiden kansalliset raportointikäytännöt vastaavat toisiaan, luottorekistereiden välille on jo syntynyt vastavuoroista tietojenvaihtoa koskevia sopimuksia markkinoiden aloitteesta. Tämä ei kuitenkaan paikkaa läheskään kaikkia aukkoja. Euroopan keskuspankin parhaillaan kehittämän uuden AnaCredit-tietokannan, joka sisältää yksityiskohtaisia tietoja euroalueen yksittäisistä pankkilainoista, pitäisi edistää lainatietojen standardointia. Komissio selvittää pääomamarkkinaunionia koskevan toimintasuunnitelman puitteissa, millä keinoilla voitaisiin parantaa (vaihtoehtoisten) luotonantajien ja sijoittajien mahdollisuuksia saada pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevia rahoitus- ja luottotietoja. Tietojen avulla ne saisivat paremman käsityksen rahoitusta hakevien pk-yritysten riskiprofiilista ja voisivat tehdä harkittuja päätöksiä.

Toimi 9

Komission tavoitteena on ottaa käyttöön luottokelpoisuuden arviointia koskevat yhteiset standardit ja periaatteet, jotka helpottavat luoton antamista kuluttajille, sekä määrittää, mitkä vähimmäistiedot on vaihdettava luottorekisterien välillä rajat ylittävissä luottokelpoisuuden arvioinneissa.

4. KOHTI INNOVATIIVISTA DIGITAALIMAILMAA

Vihreästä kirjasta annetussa palautteessa todetaan, että innovatiivinen rahoitusteknologia (FinTech) tarjoaa rahoituspalvelujen kannalta suuria mahdollisuuksia, sillä sen avulla voidaan muun muassa poistaa esteitä, jotka haittaavat rajat ylittävää vähittäisrahoituspalvelujen ostoa ja myyntiä. Tämän toimintasuunnitelman kolmantena tavoitteena on tukea innovatiivisen digitaalimaailman kehittämistä, jotta yksityisen sektorin olisi helpompi voittaa joitakin sisämarkkinoilla olevia esteitä, ja pitää samalla yllä korkeaa turvallisuustasoa.

Komission tehtävänä on luoda EU:hun sääntely- ja valvontaympäristö, joka edistää digitaalista innovointia. Tässä yhteydessä merkittävänä edistysaskeleena on hiljattain annettu sähköistä tunnistamista koskeva asetus (eIDAS)²⁴, jonka ansiosta sähköinen tunnistaminen voidaan tunnustaa yli rajojen julkisissa palveluissa ja luottamuspalveluissa EU:n sisämarkkinoilla. Yhteentoimivat sähköisen tunnistamisen puitteet voisivat myös auttaa yrityksiä kehittämään digitaalisia asiakassuhteita. Pidemmällä aikavälillä

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (EUVL L 257, 28.8.2014, s. 73–114).

komission on laadittava kattava strategia keinoista, joilla voidaan hyödyntää teknologisen innovoinnin mahdollisuuksia koko rahoituspalvelualalla ja säilyttää samalla korkeatasoinen kuluttajansuoja, henkilötietojen suoja ja turvallisuusnormit sekä markkinoiden vakaus.

4.1. Teknologiaavetoiset vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinat

Tulevien vuosien suurena haasteena on luoda ympäristö, jossa rahoitusalan innovointi voi kukoistaa kuluttajien eduksi. Innovatiiviset yritykset ilmoittavat usein olevansa huolestuneita siitä, että EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädäntö ja valvontakäytännöt rajoittavat niiden kykyä innovoida ja tarjota palveluja yli rajojen. Yritykset ovat epävarmoja siitä, miten niiden uudet palvelut sopivat voimassa olevaan lainsäädäntöön, ja saattavat kokea, että niiden innovatiivisiin palveluihin sovelletaan kohtuuttomia, epäjohdonmukaisia tai ylivarovaisia sääntelyvaatimuksia tavalla, joka ei sovi näihin palveluihin. Samalla monet kuluttajat ovat huolissaan maksujärjestelmien turvallisuudesta ja verkkopetoksista. Näitä huolenaiheita on käsiteltävä asianmukaisesti, kun innovointia edistetään rahoituspalvelujen alalla. Komissio on todennut Euroopan turvallisuusagendassa²⁵, että voimassa olevaa EU:n lainsäädäntöä²⁶, jossa käsitellään muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennösten torjuntaa, on tarkasteltava uudelleen ja päivitettävä tarvittaessa. Säädosehdotus aiotaan antaa syksyllä 2017.

Rahoituspalvelualan innovointi asettaa uusia haasteita sääntely- ja valvontaviranomaisille, joiden on varmistettava kuluttajansuoja ja markkinoiden vakaus voimatta tukeutua aiempiin käytäntöihin ja kokemuksiin. Monet rahoituspalveluja sääntelevät EU:n viranomaiset ovat alkaneet toimia ennakoivammin ja kehittää uusia menetelmiä, joilla tuetaan innovatiivisia yrityksiä ja opitaan samalla näiltä yrityksiltä. Näihin aloitteisiin kuuluvat muun muassa keskuskeskukset, jotka opastavat lainsäädännön soveltamisessa, sekä ryhmät, jotka tarkastelevat teknologian poliittisia vaikutuksia. Eräät kansalliset sääntely- ja valvontaviranomaiset tekevät erityisen tiivistä yhteistyötä innovatiivisten yritysten kanssa opastaen niitä eränlaisissa kokeiluluonteisissa sääntely-ympäristöissä (regulatory sandboxes).

Todellisten teknologiaan perustuvien sisämarkkinoiden kehittäminen rahoituspalvelujen alalla vaatii kaikkien sidosryhmien (kuluttajien, vakiintuneiden toimijoiden ja vaihtoehtoisen rahoitusteknologian tarjoajien) yhteistyötä. Komissio kannustaa viranomaisia soveltamaan uusia sääntely- ja valvontatapoja ja tekemään rajat ylittävää yhteistyötä innovatiivisten yritysten osalta, kunhan samalla varmistetaan hyvä kuluttajansuoja.

Komissio on myös perustanut rahoitusteknologiaa käsittelevän sisäisen FinTech-työryhmän, jossa ovat mukana kaikki asiaankuuluvat komission yksiköt, joiden toimintaa liittyy rahoitusalan sääntelyyn, teknologiaan, dataan ja kilpailuun. Työryhmän avulla pyritään varmistamaan, että komission suorittamissa arvioinneissa noudatetaan monialaista lähestymistapaa, jota rahoitusteknologian kehitys edellyttää. Tämän toimintasuunnitelman ohella komissio käynnistää julkisen kuulemisen voidakseen kehittää sidosryhmien antaman palautteen pohjalta toimintapoliittista lähestymistapaa, jota se soveltaa teknologiseen innovointiin rahoituspalvelujen alalla. Kuulemisen

²⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001F0413&from=EN>

perustana on neljä laajaa politiikkatavoitetta, joissa otetaan huomioon rahoitusteknologiaan liittyvät tärkeimmät mahdollisuudet ja haasteet:

- (1) edistetään kuluttajien ja yritysten mahdollisuutta hankkia rahoituspalveluja;
- (2) alennetaan alan toimintakustannuksia ja tehostetaan sen toimintaa;
- (3) avataan sisämarkkinoita kilpailulle poistamalla markkinoillepääsyn esteitä; ja
- (4) sovitetaan tarve lisätä tietojen jakamista ja läpinäkyvyyttä yhteen tietosuojatarpeiden kanssa.

Tähän työhön saadaan Euroopan parlamentilta erityisrahoitusta, joka on tarkoitettu pilottihankkeeseen, jossa vahvistetaan kansallisten sääntelyviranomaisten valmiuksia ja teknistä asiantuntemusta hajautetun tilikirjan teknologian osalta.

Toimi 10

Komissio päättää FinTech-työryhmän ja julkisen kuulemisen pohjalta, mitä toimia tarvitaan tukemaan rahoitusteknologian sekä rahoituspalvelujen teknologiavetoisten sisämarkkinoiden kehittämistä.

4.2. Digitaaliset asiakassuhteet

Edellytysten tarjoaminen verkossa ylläpidettävillä asiakassuhteilla on yksi rahoitusteknologian suurimmista hyödyistä lyhyellä aikavälillä. Vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinoiden kehittämisen kannalta on olennaisen tärkeää, että yritykset voivat luoda täysin digitaalisia asiakassuhteita. Tämän ovat vahvistaneet myös Euroopan suurimpien pankkien johtajat komission marraskuussa 2016 järjestämässä asiantuntijakeskustelussa²⁷. Rahoituspalvelujen tarjoaminen yli rajojen ei kehity, jos kuluttajien on tultava palveluntarjoajien toimistoihin osoittamaan henkilöllisyytensä, saamaan asiakirjat paperimuodossa ja allekirjoittamaan sopimukset.

4.2.1. Etätunnistaminen

Innovoijat ovat kehittämässä uusia tapoja, joilla asiakkaat voidaan yksilöidä ja tunnistaa. Sääntelyteknologia (regulatory technology, RegTech)²⁸ voi muuttaa markkinoita automatisoimalla yritysten, henkilöiden ja henkilöasioiden tarkastukset, joilla täytetään selonottovaatimukset etätunnistuksen välityksellä sekä torjutaan petoksia²⁹. Sähköistä tunnistamista koskevan eIDAS-asetuksen mukaisten sähköisen tunnistamisen järjestelmien käyttö antaisi pankeille mahdollisuuden avata asiakastilejä verkossa ja täyttää samalla asiakkaan henkilöllisyyden todistamista ja varmentamista koskevat tiukat vaatimukset selonottoa tai asiakkaan tunnistamista ja tuntemista varten. Kyseisen asetuksen mukaisiin sähköisiin allekirjoituksiin liittyvä oikeusvarmuus ja kelpoisuus voisivat myös parantaa sähköisten asiointitapahtumien tietoturvaa. Tällaisia menettelyjä

²⁷ Keskustelussa käsiteltiin muun muassa sähköistä tunnistamista, asiakkaiden verkkoperehdytystä, kyberturvallisuutta, data- ja pilvipalveluja, alustoja ja maksuja sekä rahoitusteknologiaan liittyvää digitaalista osaamista.

²⁸ Sääntelyteknologia (RegTech) tarkoittaa liiketoimintamallia, jossa teknologia tarjoaa yrityksille paremmat mahdollisuudet noudattaa säännöksiä. Lisäksi se voi auttaa viranomaisia panemaan säännökset täytäntöön sekä seuraamaan ja valvomaan niiden noudattamista tehokkaammalla, vaikuttavammalla ja käyttäjäystävällisellä tavalla.

²⁹ Imafidon, C., ”The spiralling costs of KYC for banks and how FinTech can help”, ITPro Portal, kesäkuu 2016. Saatavissa seuraavasta osoitteesta: <http://www.itproportal.com/2016/06/06/the-spiralling-costs-of-kyc-for-banks-and-how-fintech-can-help>

olisi voitava käyttää yli rajojen ja kaikilla aloilla, ja niillä täytyisi olla samat oikeusvaikutukset kuin perinteisillä menettelyillä, joissa käytetään paperiasiakirjoja.

Neljännessä rahanpesuvastaisessa direktiivissä³⁰, joka saatetaan piakkoin osaksi kansallista lainsäädäntöä, sekä siihen ehdotetuissa muutoksissa³¹ otetaan nämä kehityssuuntaukset huomioon ja hyväksytään eIDAS-asetuksen mukaiset sähköisen tunnistamisen menetelmät välineiksi, joilla asiakkaan tunnistamista ja tuntemista koskevat vaatimukset voidaan täyttää. Sähköisen tunnistamisen järjestelmiä koskevia ilmoituksia odotetaan saapuvan vuoden 2017 puolivälistä alkaen. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden on tärkeä varmistaa, että järjestelmät, joista ne aikovat ilmoittaa, ovat yhteentoimivia ja niitä voidaan käyttää myös yksityisellä sektorilla. Komissio edistää jatkossakin sähköisen tunnistamisen käyttöä jäsenvaltioissa ja kannustaa jäsenvaltioita ilmoittamaan kyseisistä järjestelmistä.

Koska neljäs rahanpesuvastainen direktiivi perustuu vähimmäistason yhdenmukaistamiseen, jäsenvaltiot voivat soveltaa sitä jossain määrin eri tavoin. Ne voivat itse päättää, millä tavalla innovatiivisia digitaalisia välineitä käytetään asiakkaiden tunnistamiseen, mutta niiden on myös varmistettava, että välineet ovat turvallisia ja luotettavia eivätkä aiheuta uusia riskejä kuluttajille tai järjestelmälle ja ovat EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisia. Komissio perustaa erityisen asiantuntijaryhmän tutkimaan näitä kysymyksiä tarkemmin ja kehittämään yhteisiä ohjeita. Ryhmä muodostetaan jäsenvaltioiden sääntely- ja valvontaviranomaisten ja rahoituslaitosten edustajista sekä nykyisestä kansallisten tunnistamisasiantuntijoiden ryhmästä.

Komissio tekee parhaillaan asiaan liittyvää tutkimusta, jossa arvioidaan sääntely- ja valvontakehystä ja parhaita toimintatapoja, joita sovelletaan nykyään etätunnistamiseen sekä asiakaan tunnistamiseen ja tuntemiseen eri puolilla EU:ta. Lisäksi se tarjoaa piakkoin Verkkojen Eurooppa -välineen avulla mahdollisuuden testata, miten pankit käyttävät sähköisen tunnistamisen keinoja rajat ylittävässä toiminnassaan. Komissio aikoo myös esittää täytäntöönpanosuunnitelman ja määritellä ratkaisuja tietojärjestelmien arkkitehtuuria varten, jotta voidaan kehittää erityistä verkkopankkitoiminnan rakenneosaa, joka täyttää pankkiasiakkaiden etätunnistamista koskevat vaatimukset.

Toimi 11

Komissio helpottaa sähköisen tunnistamisen käyttöä yli rajojen sekä selonottomenettelyä koskevien tietojen siirrettävyyttä eIDAS-asetuksen pohjalta, jotta pankit voisivat tunnistaa asiakkaat digitaalisesti.

4.2.2. Digitaalinen etämyynti

Kuluttajien käyttäytymisen muuttuminen ja rahoituspalvelujen tarjoajien uudet liiketoimintamallit voivat yhdessä synnyttää kuluttajansuojaa uhkaavia riskejä (kuten ongelmia, jotka liittyvät suostumuksen antamiseen verkossa, taloudelliseen syrjäytymiseen ja kyseisten markkinoiden sääntelyyn ja valvontaan). Näitä riskejä ei ole ehkä käsitelty vielä riittävästi. Sen vuoksi on arvioitava, onko voimassa oleva

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73–117).

³¹ Ks. http://ec.europa.eu/justice/criminal/document/files/aml-directive_en.pdf

alakohtainen ja horisontaalinen lainsäädäntö (kuten rahoituspalvelujen etämyyntiä koskeva direktiivi³²) yhä tarkoituksenmukainen.

Esimerkiksi ennen rahoituspalvelutuotteen ostamista kuluttajille on annettava tietoa kyseisestä tuotteesta joko paperilla tai verkossa, jotta he voivat tehdä harkittuja päätöksiä. Toimialalta saadun palautteen perusteella vaikuttaa siltä, että nykyiset vaatimukset, jotka koskevat ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja, eivät välttämättä sovellu digitaalimaailmaan. Vihreästä kirjasta annetussa palautteessa ehdotettiin, että kuluttajille tiedotetaan rahoitustuotteista käyttämällä älypuhelimien ja tablettien sopivia alustoja, joilla vuorovaikutus ja osallistuminen toimivat helpommin.

Tiedonantovaatimuksista säädetään useissa direktiiveissä ja asetuksissa, kuten säädöksissä, jotka koskevat kiinnitys- ja kulutusluottoja, maksutilejä, rahoitusvälineiden markkinoita, vähittäismarkkinoille tarkoitettuja paketoituja ja vakuutusmuotoisia sijoitustuotteita ja siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa. Komissio seuraa, miten digitaalisten palvelujen tarjoajat soveltavat näitä tiedonantovaatimuksia, ennen kuin se ehdottaa muutoksia kyseisiin säädöksiin. Lisäksi komissio pyytää toimialaa esittämään asianmukaisia uusia ratkaisuja, jotka voivat auttaa kuluttajia ymmärtämään paremmin rahoituspalveluja tai -tuotteita ja tekemään tietoon perustuvia päätöksiä.

Komissio tekee parhaillaan kattavaa arviointia eurooppalaisista vähittäissijoitustuotteiden markkinoista ja keskittyy siinä jakelukanaviin ja sijoitusneuvontaan. Arvioinnin tavoitteena on löytää keinoja, joilla tehostetaan välityskanavien toimintaa, jotta vähittäissijoittajien saatavilla olisi sopivia sijoitustuotteita kustannustehokkain ehdoin. Arvioinnin tulosten odotetaan valmistuvan vuoden 2018 alussa.

Toimi 12

Komissio seuraa etämyyntimarkkinoita tunnistakseen kuluttajiin mahdollisesti kohdistuvat riskit ja markkinoiden tarjoamat liiketoimintamahdollisuudet. Seurannan tulosten perusteella komissio päättää, onko tarpeen muuttaa etämyyntiä koskevia vaatimuksia, tiedonantovaatimukset mukaan luettuina.

5. PÄÄTELMÄT

Kaikki kuluttajat ostotottumuksista riippumatta voivat hyötyä suuresti todellisista rahoituspalvelujen sisämarkkinoista. Vielä on kuitenkin merkittäviä esteitä, jotka haittaavat markkinoiden yhdentymistä. Nämä esteet on poistettava ennen kuin markkinoiden hajanaisuutta voidaan vähentää siinä määrin, että kaikki kuluttajat voivat hyötyä suuremmasta valinnanvarasta ja paremmasta laadusta sekä korkeatasoisesta turvallisuudesta. Kun tämä tavoite on saavutettu ja yhä useammat eurooppalaiset voivat käytännössä ostaa rahoituspalveluja yli rajojen, syntynyt kilpailupaine hyödyntää kaikkia kuluttajia, myös niitä, jotka ostavat rahoituspalvelut edelleen kotimaastaan.

Komissio on jo puuttunut moniin sääntelyesteisiin EU:n lainsäädännön avulla. Tässä toimintasuunnitelmassa suunnitellaan jatkotoimia, joilla lujitetaan nykyistä säännöstöä ja edistetään innovointia. Rahoitusteknologia tarjoaa uusia mahdollisuuksia poistaa jäljellä olevia yhdentymisen esteitä ja jatkaa kansallisten markkinoiden avaamista, mutta samalla on otettava käyttöön asianmukaiset suojakeinot. Mahdollisuuksien hyödyntäminen vaatii puitteet ja työmenetelmät, jotka ovat tarkoituksenmukaisia nopeasti muuttuvalla rahoituspalvelualalla. Sen vuoksi komissio kehottaa jäsenvaltioita, kansallisia

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/65/EY, annettu 23 päivänä syyskuuta 2002, kuluttajille tarkoitettujen rahoituspalvelujen etämyynnistä ja neuvoston direktiivin 90/619/ETY sekä direktiivien 97/7/EY ja 98/27/EY muuttamisesta, (EYVL L 271, 9.10.2002, s. 16–24).

toimivaltaisia viranomaisia, rahoituspalvelujen tarjoajia ja kuluttajajärjestöjä yhdistämään voimansa aitojen teknologiapohjaisten vähittäisrahoituspalvelujen sisämarkkinoiden kehittämiseksi.