

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maksulaitoslain, maksupalvelulain sekä Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi maksulaitoslakia, maksupalvelulakia sekä Finanssivalvonnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus.

Maksulaitoslakiin ja maksupalvelulakiin lisättäisiin selventävät viittaussäännökset asetuksen soveltamisesta korttipohjaisiin maksutapahtumiin.

Finanssivalvonnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännökset asetuksen rikkomiseen sovellettavista hallinnollisista seuraamuksista. Finanssivalvonta nimettäisiin asetuksessa tarkoitetuksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, jonka tehtävänä olisi valvoa asetuksen noudattamista.

Maksupalvelulakiin lisättäisiin informatiivinen säännös mahdollisuudesta saattaa asetuksen soveltamiseen perustuva maksunsaajan ja maksupalveluntarjoajan välinen riita tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen ratkaistavaksi. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset tuomioistuinten ulkopuolisista valitus- ja muutoksenhakumenettelyistä asetusta sovellettaessa esiintyvien riitojen ratkaisemiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2016.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista siirtohinnoista ei ole voimassa olevaa kansallista sääntelyä. Suomessa käytössä olevat siirtohinnot ovat perustuneet korttien liikkeeseenlaskijoiden ja korttimaksujen vastaanottoyksiköiden kahdenkeskisiin sopimuksiin.

Maksulaitoslaissa (297/2010) säädetään maksulaitoksen toimiluvan myöntämisen edellytyksistä, maksulaitokselle sallitusta liiketoiminnasta, asiakasvarojen suojaamisesta, maksulaitoksen pääomavaatimuksista sekä sivuliikkeen perustamisesta toiseen valtioon. Maksulaitoslaki on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/64/EY maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta (*maksupalveludirektiivi*) ja direktiivin 2009/110/EY sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitosten liiketoiminnan aloittamisesta, harjoittamisesta ja toiminnan vakauden valvonnasta, direktiivien 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta sekä direktiivin 2000/46/EY kumoamisesta (*sähkörahadirektiivi*) nojalla.

Maksulaitoksen tarjoamista palveluista säädetään maksupalvelulaissa (290/2010). Maksupalvelulaki sisältää säännöksiä maksupalveluja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta, sopimusehdoista sekä maksupalvelujen toteuttamisesta. Lain 1 §:n mukaan muun muassa maksuvälineen liikkeeseenlasku ja maksuvälineellä toteutettava maksutapahtumaa koskeva tapahtumahyvitys ovat lain soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluja.

Maksulaitoslain 6 §:n mukaan maksupalveluja saa tarjota vain Finanssivalvonnan myöntämän toimiluvan saanut maksulaitos. Toimiluvan hakemiseen ja sen myöntämisen edellytyksiin sovelletaan, mitä maksulaitoksen toimiluvasta on säädetty. Maksulaitoslain 7 ja 8 §:ssä säädettyjen vaatimusten täytyessä Finanssivalvonta voi kuitenkin päättää, että suomalainen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö saa tarjota maksupalvelua myös ilman toimilupaa. Finanssivalvonnalla on oikeus perua tämä päätös.

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) mukaan Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Finanssivalvonnan valvottavista säädetään lain 4 §:ssä. Valvottavia ovat muun muassa luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) tarkoitetut luottolaitokset, sijoituspalvelulaissa (747/2012) tarkoitetut sijoituspalveluyritykset ja maksulaitoslaissa tarkoitetut maksulaitokset.

Finanssivalvonnan valvontavaltuuksista säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 3 luvussa. Toimilupavalvottavaa ja siihen rinnastettavaa valvottavaa koskeviin Finanssivalvonnan toimivaltuuksiin kuuluvat esimerkiksi toimiluvan peruminen ja siihen rinnastettavan toiminnan määrääminen lopetettavaksi (26 §). Finanssivalvonta voi perua valvottavan toimiluvan, jos finanssimarkkinoiden valvonnalle säädettyjen tavoitteiden toteutumista ei voida riittävästi turvata rajoittamalla valvottavan toimintaa 27 §:n mukaisesti tai muilla laissa säädetyillä toimenpiteillä. Valvottavan toimilupa voidaan perua esimerkiksi silloin, kun toimiluvan myöntämiselle tai toiminnan aloittamiselle säädettyjä olennaisia edellytyksiä ei enää ole. Finanssivalvonta voi myös perua toimiluvan, jos valvottavan toiminnassa on olennaisesti rikottu finanssimarkkinoita koskevia säännöksiä tai viranomaisen niiden nojalla antamia säännöksiä tai määräyksiä, toimiluvan ehtoja tai valvottavan toimintaa koskevia sääntöjä. Maksulaitoksen

toimintaa voidaan lisäksi rajoittaa tai sen toimilupa voidaan perua maksulaitoslain 18 §:ssä säädetyn edellytyksin.

Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvussa säädetään Finanssivalvonnan toimivaltaan kuuluvista hallinnollisista seuraamuksista. Niitä ovat julkinen varoitus, rikemaksu ja seuraamusmaksu, joista seuraamusmaksu on ankarin. Seuraamusmaksu on pääsääntöinen seuraamus 40 §:ssä yksilöidyistä teoista tai laiminlyönneistä. Säännöksessä tarkoitettuja tekoja ja laiminlyönnejä pidetään erityisen moitittavina ja merkittävänä markkinoiden luottamuksen tai valvottavien toiminnan vakauden turvaamisen kannalta. Seuraamusmaksun määräämisestä ja suuruudesta säädetään 41 §:ssä.

Finanssialan sopimus pohjaisen asiakasorganisaation, jäljempänä *FINE:n*, ovat perustaneet Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finanssivalvonta sekä Finanssialan Keskusliitto. FINE:n Vakuutus-, Pankki- ja Arvopaperilautakunnat toimivat tuomioistuimen kaltaisina vaihtoehtoisina riidanratkaisueliminä ja antavat suositusluonteisia ratkaisuja asiakkaan ja palveluntarjoajan välisiin riitoihin. Lautakunnat ovat päätöksenteossaan riippumattomia ja täyttävät Euroopan komission asettamat vaatimukset riippumattomuudesta, avoimuudesta, vastavuoroisuudesta, tehokkuudesta, laillisuudesta, vapaudesta sekä edustamisesta.

Oikeusministeriössä on valmisteilla lainsäädäntöhanke kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidenratkaisusta, jonka tavoitteena on panna täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta, jäljempänä *ADR-direktiivi (Alternative Dispute Resolution Directive)*. Lisäksi tavoitteena on tehdä lainsäädäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 524/2013 kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta, jäljempänä *ODR-asetus (Online Dispute Resolution Regulation)*, tarkoituksenmukaisen soveltamisen kannalta tarpeelliset tarkistukset.

ADR-direktiivillä pyritään varmistamaan, että kaikissa jäsenvaltioissa on laadukkaita tuomioistuimen ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä. Direktiivillä veloitetaan jäsenvaltiot varmistamaan, että kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien väliset riidat voidaan saattaa ADR-elimien ratkaistaviksi sekä asetetaan ADR-elimille minimilaatuvaatimukset. Lisäksi direktiivissä asetetaan veloitteita elinkeinonharjoittajille, ADR-elimille ja kansallisille viranomaisille. ODR-asetuksen tarkoituksena on puolestaan perustaa sähköinen asiointipiste, ODR-foorumi, jonka kautta olisi mahdollista toimittaa valitus toimivaltaiselle ADR-elimelle rajat ylittävissä sähköistä kaupankäyntiä koskevissa riidoissa.

Suomessa toimivia, direktiivin ja asetuksen soveltamisalaan selkeästi kuuluvia vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä ovat ainakin kuluttajariitalautakunta sekä FINE:n Pankkilautakunta, Vakuutuslautakunta ja Arvopaperilautakunta. Direktiivin sekä asetuksen kansallisen täytäntöönpanon vaikutukset kohdistuvat ennen kaikkea näiden elinten toimintaan. Kyseiset vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet eivät kuitenkaan käsittele tällä hetkellä maksupalveluntarjoajien ja kauppiaiden välisiä riitoja.

1.2 EU:n lainsäädäntö

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 29 päivänä huhtikuuta 2015 asetuksen (EU) 2015/751 korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista, jäljempänä *korttimaksujen siirtohinnoista koskeva asetusta*. Asetusta sovelletaan 8 päivästä kesäkuuta 2015 lähtien asetuksen 18 artiklassa säädetyn poikkeuksen.

HE 115/2015 vp

Asetuksella täydennetään EU:ssa voimassa olevaa maksupalveluita koskevaa oikeudellista kehitystä erityisesti maksujen sisämarkkinoiden toteuttamisen ja yleiseurooppalaisiin maksuvälineisiin siirtymisen osalta. Yhteisten markkinoiden saavuttamisen esteenä ovat olleet niin sanotuissa neljän osapuolen korttijärjestelyissä laajasti perittävät maksupalveluntarjoajien väliset toimitusmaksut (Multilateral Interchange Fees), jäljempänä *siirtohinnot*.

Siirtohintana on veloitus, jonka korttimaksun kauppiaalta vastaanottava maksupalveluntarjoaja maksaa kortin liikkeeseenlaskevalle maksupalveluntarjoajalle vastaanottamistaan maksuista. Siirtohinnot muodostavat suurimman osan palvelumaksuista, joita korttitapahtumia vastaanottavat maksupalveluntarjoajat veloittavat maksunsaajilta (toisin sanoen kauppiailta) jokaisesta korttipohjaisesta maksutapahtumasta. Kauppiat puolestaan sisällyttävät nämä korttikustannukset tavaroiden ja palveluiden hintoihin, jotka veloitetaan kauppojen asiakkailta. Tämä merkitsee, että korttien liikkeeseenlaskijoiden korttipalvelumaksut veloitetaan läpinäkyvästi ja ilman kilpailuttamismahdollisuutta kauppiaiden välityksellä näiden asiakkailta.

Korttimaksujen siirtohintoja koskevassa asetuksessa asetetaan ensinnäkin neljän osapuolen korttijärjestelyissä käytettäville siirtohinnoille enimmäismäärät. Lisäksi asetuksessa säädetään korttimaksuihin sovellettavista yleisistä ja yhtenäisistä liiketoimintasäännöistä muun muassa alueellisten lupsäännösten kieltämisestä, maksukorttijärjestelyjen ja käsittely-yksiköiden erottamisesta toisistaan, rinnakkaisten maksutuotemerkkien käyttömahdollisuuksista sekä kauppiaiden mahdollisuudesta valita korttipalveluita.

Asetusta sovelletaan korttipohjaisiin maksutapahtumiin silloin, kun sekä maksajan että maksunsaajan maksupalveluntarjoajat ovat sijoittautuneet Euroopan unioniin. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta maksuvälineisiin, joita voidaan käyttää vain rajoitetusti, kuten esimerkiksi ainoastaan yksittäisessä kaupassa tai erittäin suppeassa kauppiasketjussa taikka erittäin rajatun tavaratai palveluvalikoiman hankkimiseen (1 artikla). Korttipohjaiset maksutapahtumat on määritelty asetuksessa laajasti ja ne kattavat myös ilman varsinaista fyysistä korttia toimivat erilaiset korttimaksua muistuttavat matkapuhelin- ja verkkomaksut silloin, kun maksuihin käytetään maksukorttijärjestelyn infrastruktuuria ja liiketoimintasääntöjä (2 artikla).

Asetuksessa asetetaan pankki- ja luottokorttipohjaisten maksutapahtumien tapahtumakohtaisten siirtohintojen enimmäismääräksi 0,2 prosenttia pankkikorttitapahtuman arvosta ja 0,3 prosenttia luottokorttitapahtuman arvosta. Nämä enimmäismäärät tulevat voimaan 9 päivästä joulukuuta 2015 (3 ja 4 artikla). Asetuksessa säädetään myös mahdollisesta kansallisesta liikkumavarasta, jolla jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus keskimääräistä alhaisempien kansallisten siirtohintaoptioiden hyödyntämiseen kotimaisten korttitapahtumien osalta.

Kotimaisten pankkikorttitapahtumien osalta jäsenvaltiot voivat ensimmäisen vaihtoehdon mukaan määritellä edellä mainittua 0,2 prosentin enimmäissiirtohintaa matalamman tapahtumakohtaisen prosentuaalisen enimmäissiirtohinnan sekä määrätä siirtohinnan ylärajaksi kiinteämääräisen enimmäishinnan. Toisen vaihtoehdon mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa tapahtumakohtaista kiinteämääräistä siirtohintaa, joka on enintään 0,05 euroa. Tähän tapahtumakohtaiseen siirtohintaan on myös mahdollista yhdistää enintään 0,2 prosentin suuruinen enimmäisosuus. Maksukorttijärjestelyn siirtohintojen yhteenlaskettu määrä saa kuitenkin olla enintään 0,2 prosenttia kotimaisten pankkikorttitapahtumien vuotuisesta kauppavarvosta kussakin maksukorttijärjestelyssä (3 artiklan 2 kohta).

Jäsenvaltiot voivat lisäksi kotimaisten pankkikorttitapahtumien osalta sallia 9 päivään joulukuuta 2020 saakka sen, että maksupalveluntarjoajat soveltavat painotettua keskimääräistä siirtohintaa. Painotettu keskimääräinen siirtohintana on enintään 0,2 prosenttia keskimääräisestä

HE 115/2015 vp

vuotuisesta kauppaa-arvosta, kun otetaan huomioon kaikki kotimaiset pankkikorttitapahtumat kussakin maksukorttijärjestelyssä (3 artiklan 3 kohta).

Luottokorttitapahtumien osalta asetuksessa sallitaan se, että jäsenvaltiot määrittelevät kotimaisia luottokorttitapahtumia varten 0,3 prosentin enimmäissiirtohintaa matalamman tapahtumakohtaisen enimmäissiirtohinnan (4 artikla).

Jos kotimaista maksutapahtumaa ei maksukorttijärjestelyn perusteella pystytä erottamaan pankki- tai luottokorttitapahtumaksi, siihen sovelletaan pankkikorttitapahtumia koskevia asetuksen säännöksiä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin 9 päivään joulukuuta 2016 saakka määritellä tällaisista kotimaisista korttitapahtumista tietyn osuuden, jonka katsotaan vastaavan luottokorttitapahtumia ja joihin sovelletaan asetuksen 4 artiklan mukaista enimmäissiirtohintaa. Tämä osuus saa olla enintään 30 prosenttia korttitapahtumista (16 artikla).

Enimmäismäärät koskevat siirtohintojen lisäksi myös kaikkia muita korvauksia, joilla on siirtohintoja vastaava tarkoitus ja vaikutus. Enimmäismäärien kiertämisen estämiseksi on säädetty, että siirtohinnan osaksi lasketaan kaikki kortin liikkeeseenlaskijan maksukorttijärjestelystä, maksutapahtuman vastaanottajalta tai muulta välittäjältä maksutapahtuman tai siihen liittyvän toiminnan osalta vastaanottamat korvaukset. Enimmäismääriä koskevat säännökset eivät kuitenkaan koske käteisnostoja, yrityskorteilla toteutettuja maksutapahtumia tai niin sanottuja kolmen osapuolen korttijärjestelyjä, joissa korttijärjestely hoitaa itse sekä kortin liikkeeseenlaskun että korttitapahtumien vastaanoton (1 ja 5 artikla).

Sellaiset kolmen osapuolen korttijärjestelyt, joissa järjestely antaa muille maksupalveluntarjoajille luvan joko kortin liikkeeseenlaskuun tai maksutapahtuman vastaanottoon taikka molempiin, katsotaan asetuksessa neljän osapuolen korttijärjestelyiksi. Samoin neljän osapuolen korttijärjestelyiksi katsotaan sellaiset kolmen osapuolen korttijärjestelyt, joissa järjestely laskee liikkeeseen maksukortteja rinnakkaiskäyttökumppanin (co-branding partner) kanssa tai agentin välityksellä. Asetuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää, että nämä korttijärjestelyt vapautetaan kotimaisten maksutapahtumien osalta asetuksen II luvun velvoitteista 9 päivään joulukuuta 2018 saakka. Edellytyksenä on kuitenkin, että tällaisessa kolmen osapuolen korttijärjestelyssä toteutetut maksutapahtumat eivät vuositasolla ylitä 3 prosentin osuutta kaikista kyseisessä jäsenvaltiossa toteutuneista korttimaksuista (1 artiklan 5 kohta).

Kaikenlaiset maksukorttien liikkeeseenlaskua tai maksukorteilla tehtävien maksutapahtumien vastaanottoa koskevat unionin sisäiset alueelliset rajoitukset tai vaikutuksiltaan vastaavat säännöt järjestelyn myöntämissä luvissa tai maksukorttijärjestelyn säännöissä ovat asetuksen nojalla kiellettyjä. Samoin kielletään kaikki niissä olevat vaatimukset tai velvoitteet maakohdaisen luvan hankintaan tai luvan hankintaan rajat ylittävää toimintaa varten (6 artikla).

Maksukorttijärjestelyt ja käsittely-yksiköt on erotettava toisistaan kirjanpidon, organisaation ja päätöksentekomenettelyn osalta. Ne eivät myöskään saa esittää maksukorttijärjestelyn ja käsittelytoiminnan hintoja yhdistellysti tai myöntää tällaisille toiminnoille ristikkäistukea. Maksutapahtumien käsittelyä koskevat säännöt eivät saa olla alueellisesti syrjiviä, eivätkä maksukorttijärjestelyt ja käsittely-yksiköt saa asettaa tytäryhtiöitään tai osakkeenomistajiaan parempaan asemaan kuin järjestelyjen ja palveluiden käyttäjiä sekä muita sopimusosapuolia. Käsittely-yksiköiden on lisäksi käytettävä kansainvälisiä standardeja tai EU-standardeja ollakseen teknisesti yhteensopivia muiden unionissa toimivien käsittely-yksikköjen järjestelmien kanssa (7 artikla). Asetuksen 7 artiklaa ei sovelleta kolmen osapuolen korttijärjestelyihin.

Asetuksessa kielletään sellaiset sopimussäännöt, jotka estävät maksukortin liikkeeseenlaskijaa yhdistämästä useampaa maksutuotemerkkiä tai maksusovellusta samaan maksukorttiin. Ase-

tuksessa kielletään myös sellaisten automaattisten mekanismien, ohjelmistojen ja muiden laitteiden asentaminen maksuvälineisiin tai myyntipisteissä käytettyihin laitteisiin, joilla rajoitetaan maksajan tai maksunsaajan mahdollisuutta valita yhdistelmämaksukorttia käyttäessään haluamansa maksutuotemerkki tai -sovellus taikka molemmat (8 artikla).

Maksunsaajalla on kuitenkin säilytetty mahdollisuus asentaa myyntipisteessä käytettyihin laitteisiin sellaisia automaattisia mekanismeja, joilla toteutetaan tietyn maksutuotemerkin tai -sovelluksen ensisijaisvalinta, mutta ensisijaisvalinta on oltava maksajan kumottavissa. Sellaiset säännöt, joilla estetään maksunsaajan mahdollisuus ohjata kuluttajia käyttämään suosiomaansa maksuvälinettä tai joilla estetään maksunsaajaa antamasta maksajille tietoa siirtohinnoista tai kauppiaan palvelumaksuista, ovat kiellettyjä (8 ja 11 artikla).

Jollei maksunsaaja kirjallisesti pyydä palvelumaksujen yhdistämistä, maksupalveluntarjoajan on perittävä palvelumaksut maksunsaajalta niin, että niissä eritellään eri maksukorttityypeistä ja -tuotemerkeistä perittävät veloitukset. Palvelumaksuja, siirtohintoja ja muita järjestelyyn liittyviä maksuja koskevien yksilöityjen tietojen tulee lisäksi sisältyä maksupalveluntarjoajan ja maksunsaajan välisiin sopimuksiin (9 artikla).

Maksupalveluntarjoajat eivät saa soveltaa mitään sellaisia sääntöjä, joiden mukaan maksunsaajan, joka hyväksyy yhden korttipohjaisen maksuvälineen, olisi hyväksyttävä myös muita saman maksukorttijärjestelyn puitteissa liikkeeseenlaskettuja maksuvälineitä (niin sanottu Honour All Cards -säännön kieltö). Tämä kieltö ei kuitenkaan koske sellaisia kuluttajan korttipohjaisia maksuvälineitä, jotka kuuluvat samaan maksutuotemerkkiin ja korttityyppiin, johon sovelletaan asetuksen mukaisia siirtohintoja. Maksunsaajan on ilmoitettava selkeästi mahdollisista korttien hyväksymisrajoituksistaan kuluttajille samalla, kun se ilmoittaa hyväksymistään korteista ja maksuvälineistä. Liikkeeseenlaskijoiden on lisäksi varmistettava, että maksukortit voidaan erottaa toisistaan ulkonäöllisesti ja elektronisesti (10 artikla).

Maksutapahtuman jälkeen maksunsaajan maksupalveluntarjoajan on annettava maksunsaajalle tiedot maksutapahtuman viitteestä, sen määrästä ja siitä veloitettavista maksuista. Siirtohinnan ja palvelumaksun määrä on ilmoitettava erikseen. Osapuolet voivat kuitenkin sopia siitä, että tiedot annetaan määräajoin tai että tiedot annetaan tapahtumakohtaisten tietojen sijaan esimerkiksi tuotemerkki- ja korttityyppikohtaisesti (12 artikla).

Asetus velvoittaa jäsenvaltiot nimeämään asetuksen toimeenpanemisesta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset, joille tulee antaa riittävät tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet. Toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on valvoa asetuksen noudattamista ja niiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet asetuksen noudattamisen varmistamiseksi. Nimetyistä viranomaisista on ilmoitettava komissiolle viimeistään 9 päivänä kesäkuuta 2016 (13 artikla).

Jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Seuraamuksia koskevista säännöistä on ilmoitettava komissiolle viimeistään 9 päivänä kesäkuuta 2016. Lisäksi jäsenvaltioilla on oltava asianmukaiset, tehokkaat ja osapuolista riippumattomat tuomioistuinten ulkopuoliset riidanratkaisumenetelmät maksunsaajien ja maksupalveluntarjoajien välisiä riitoja varten. Toimielimet on ilmoitettava komissiolle viimeistään 9 päivänä kesäkuuta 2017 (14 ja 15 artikla).

Komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle raportti asetuksen soveltamisesta. Erityisesti raportissa on selostettava siirtohintatasojen asianmukaisuutta ja ohjausmekanismeja, kuten maksuja sekä teknologian kehitystä ja uusien toimijoiden markkinoilletulon mahdollisuuksia. Raportti on annettava viimeistään 9 päivänä kesäkuuta 2019 (17 artikla).

1.3 Nykytilan arviointi

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä sen täytäntöönpano pääsääntöisesti edellytä erillisiä lainsäädäntötoimenpiteitä kansallisella tasolla. Korttimaksujen siirtohinnoja koskevan asetuksen vuoksi ei sinänsä ole tarvetta merkittävästi muuttaa voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöä, vaan lakeihin on tarkoitus tehdä ainoastaan asetuksen edellyttämiä tarkennuksia. Koska korttimaksuista perittäviä siirtohinnoja ei ole aikaisemmin lain tasolla säännelty Suomessa, asetus ei siltä osin edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Tietyt asetuksen säännökset edellyttävät kuitenkin kansallisia täytäntöönpanotoimia, sillä niissä jäsenvaltiot veloitetaan antamaan täydentäviä kansallisia säännöksiä. Näitä säännöksiä ovat asetuksen 13 artikla toimivaltaisesta viranomaisesta, 14 artikla seuraamuksista sekä 15 artikla riitojen ratkaisusta, tuomioistuinten ulkopuolisista valituksista ja oikeussuojakeinoista.

Finanssivalvonnan toimivaltuudet ovat Finanssivalvonnasta annetussa laissa kattavat ja toimilupavalvottaviin kuuluvat jo nykyäänkin maksupalveluntarjoajina toimivat maksulaitokset. Tämän vuoksi toimilupavalvottavien joukkoa ei ole tarpeen laajentaa asetuksen johdosta. Finanssivalvonta tulisi kuitenkin nimetä toimivaltaiseksi viranomaiseksi asetuksen 13 artiklan edellyttämällä tavalla. Lisäksi Finanssivalvonnan määräämien hallinnollisten sanktioiden alaa tulisi laajentaa kattamaan myös tiettyjen asetuksen säännösten rikkominen (14 artikla). Seuraamusmaksu tulisi kuitenkin säätää seuraamukseksi vain asetuksen keskeisimpien, II luvun säännösten rikkomisesta, joista palveluntarjoaja voi saavuttaa merkittäviä sääntöjenvastaisia taloudellisia hyötyjä tai kilpailuetua verrattuna sääntöjä noudattaviin kilpailijoihin. Asetuksen muiden säännösten tehokkaaseen valvontaan katsottaisiin riittävän jo nykyiset maksulaitoksia ja muita maksupalveluntarjoajia koskevat Finanssivalvonnan valvontavaltuudet, kuten valvottavan toiminnan rajoittaminen tai tämän toimiluvan peruminen. Asetukseen sisältyvien kauppiaiden ja kuluttajien välisten säännösten valvonta kuuluu luontevasti kuluttaja-asiamiehelle, jonka kuluttajansuojalakiin perustuva yleinen toimivalta ja maksupalvelulakiin perustuva toimivalta kattavat tämän lisäksi myös palveluntarjoajien ja kuluttajien sopimussuhteet.

Asetuksen 15 artiklassa edellytetään, että maksunsaajien ja maksupalveluntarjoajien välisten, asetusta sovellettaessa esiintyvien riitojen ratkaisemiseksi on olemassa asianmukaiset ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset valitus- ja muutoksenhakumenettelyt. Tämän johdosta kansalliseen lainsäädäntöön tulisi lisätä säännökset tuomioistuinten ulkopuolisista riidanratkaisuelimistä. Esityksessä katsotaan, ettei asetuksen soveltamiseen perustuvien riitojen ratkaisemiseksi ole välttämättä tarpeen perustaa uusia riidanratkaisuelimiä, vaan tätä koskevat riidat voidaan ohjata nykyisten tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten käsiteltäväksi. Esimerkiksi FINE:n Pankkilautakunta käsittelee jo nykyään asiakkaan ja pankin välisiä erimielisyyksiä. Kuluttajalla on käytössään myös kuluttajaneuvontaverkosto ja hän voi saattaa asia kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Jos kuluttajan maksupalveluntarjoaja on sijoittautunut ETA-alueelle, kuluttaja voi tehdä valituksen Euroopan kuluttajakeskuksen kautta.

Kun maksaja tai maksunsaaja on yritys, mahdolliset erimielisyydet ratkaistaan pääsääntöisesti maksupalveluntarjoajan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Osapuolet voivat sopia välimiesmenettelystä tai asian viemisestä Keskuskauppakamarin Välityslautakunnan ratkaistavaksi. Maksuja koskevat riidat ovat useimmiten raha-arvoltaan pienehköjä erityisesti pienten yritysten kohdalla, jolloin on tarve soveltaa kevyttä riidanratkaisumenettelyä.

Osaan asetuksen säännöksistä sisältyy kansallista liikkumavaraa, sillä niissä annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus kansallisten optioiden hyödyntämiseen. Näitä säännöksiä ovat asetuksen 1 artiklan 5 kohta asetuksen II luvun veloitteiden soveltamisesta kolmen osapuolen mak-

sukorttijärjestelyihin, 3 artikla kuluttajien pankkikorttitapahtumista veloittavista siirtohinnoista, 4 artikla kuluttajien luottokorttitapahtumista veloittavista siirtohinnoista sekä 16 artikla yleiskorteista.

Esityksessä ehdotetaan, että asetuksen 1 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuja kolmen osapuolen maksukorttijärjestelyjä ei vapautettaisi kotimaisten maksutapahtumien osalta asetuksen II luvun mukaisista velvoitteista. Kotimaisten maksujen osuus näissä järjestelyissä on pieni, eikä ole mielekästä tukea yhdenlaista suljetumpaa palveluntarjontarakennetta verrattuna avoimempaan neljän osapuolen järjestelyyn. Molemmissa rakenteissa voi toimia pienempiä ja suurempia osapuolia ja neutraali kilpailutilanne edellyttää rakenneratkaisuista riippumattomia yhtäläisiä siirtohintarajoituksia.

Lisäksi ehdotetaan, että kansallisesti ei hyödynnettäisi ainakaan alkuvaiheessa asetuksen 3 artiklan 2 ja 3 kohdan eikä 4 artiklan mukaisia kotimaisia korttitapahtumia koskevia siirtohintavaihtoehtoja, vaan enimmäissiirtohinnot määräytyisivät myös näissä maksutapahtumissa asetuksen säännösten ja kansallisten toimijoiden päätöksien perusteella. Suomessa debit-korttien nykyinen siirtohintataso on alempi kuin asetuksen edellyttämä ja sisältää senttimääräisen leikkurin arvoltaan suurille tapahtumille. Tähän tasoon on päädytty ilman rajoittavaa lainsäädäntöä, jolloin asetuksen korkeamman siirtohintakaton ei tulisi aiheuttaa osapuolille tarvetta korottaa debit-korttien nykyisiä sopimusperusteisia siirtohintoja. Kansainvälinen kilpailu on johtanut siihen, että merkittävä osa Suomessa tehdyistä korttimaksuista reitittyy ulkomaisten kortteja liikkeeseen laskevien tai korttimaksuja vastaanottavien palveluntarjoajien kautta, jolloin mahdollinen kotimainen poikkeussäännös ei koskisi tällaisia tapahtumia. Kansainvälisissä korttimaksuissa on ollut käytössä asetuksen kattoa korkeammat tai samankokoiset siirtohinnot, joten näiden tapahtumien osalta on todennäköistä, että asetuksen astuttua tältä osin voimaan palveluntarjoajat ottavat käyttöön siirtohintakattoa vastaavat varsinaiset siirtohinnot. Asetus lisää edelleen kansainvälistä kilpailua, jolloin asetuksen näkökulmasta puhtaasti kotimaisten tapahtumien osuus pienenee entisestään.

Alustavien ilmoitusten perusteella valtaosa jäsenmaista jättää käyttämättä mahdollisuuden säätää alempia kansallisia siirtohintakattoja. Vain kolme jäsenmaata on ilmoittanut ottavansa käyttöön kansallisia siirtohintarajoituksia ja kolme muuta jäsenmaata analysoivat vielä tilannetta. Näiden jäsenmaiden ratkaisut voivat vaikuttaa vain rajoitetusti ja vaihtelevasti kauppiaasoveloituksiin ja maksukorttitapahtumien kansainväliseen reititykseen, koska palveluntarjoajat voivat vaikuttaa mahdollisilla sijoittautumispäätöksillään sovellettaviin siirtohintarajoituksiin. Tämän vuoksi ehdotetaan, että Suomessa seurattaisiin asetuksen astuttua voimaan markkinatilanteen kehittymistä sekä suomalaisten ja kansainvälisten palveluntarjoajien reaktioita ja siirtohintapäätöksiä. Tarvittaessa voitaisiin asettaa nopeastikin alemmat kansalliset siirtohintakatot tilanteen niin edellyttäessä.

Korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus on siltä osin poikkeuksellinen, että se antaa option pankkienväliseen siirtohintaaeroon kansainvälisten ja kansallisten EU-maksujen välillä (alempi ainakin keskimääräisesti kotimaisella puolella), mutta samalla on kuitenkin voimassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 924/2009 rajatylittävistä maksuista yhteisössä ja asetuksen (EY) N:o 2560/2001 kumoamisesta, jäljempänä SEPA-asetus. SEPA-asetus edellyttää, että maksupalveluntarjoajan EU:ssa tarjoamista maksutapahtumista asiakkaalta perimien palvelumaksujen on oltava samanlaisille maksuille samat sekä kansallisissa että rajatylittävissä maksuissa. Näin ollen vaikka pankkien välisissä siirtohinnoissa olisi eroja kotimaisten ja ulkomaisten tapahtumien välillä, eroa ei voi SEPA-asetuksen säädösten vuoksi esittää asiakkaille. Toisaalta suuret kauppiaasiakkaat tekevät erityissopimuksia maksujen vastaanottajien kanssa, jolloin kauppiaasoveloituksesta voi myös olla käytössä asiakaskohtaisia hinnoittelurakenteita.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että kansallisesti ei hyödynnettäisi yleiskortteja koskevaa asetuksen 16 artiklan 2 kohdan optiota, joka tarjoaa pidennettyä siirtymäaikaa tämän tyyppisille siirtohintamalleille, koska tällaista keskimääräiseen siirtohintaan perustuvaa hinnoittelumallia ei ole aikaisemmin ollut käytössä Suomessa.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Maksulaitoslaki

Maksulaitoslain 1 luvun yleisiin säännöksiin ehdotetaan lisättäväksi selvyuden vuoksi uusi 5 a §. Pykälä sisältäisi viittauksen korttimaksujen siirtohintoja koskevaan asetukseen, jota sovelletaan korttipohjaisiin maksutapahtumiin silloin, kun sekä maksajan että maksunsaajan maksupalveluntarjoajat ovat sijoittautuneet Euroopan unionin alueelle. Informatiivinen viittaussäännös on tarpeen, koska korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen voimaan tultua maksulaitosten tarjoamista korttipohjaisista maksupalveluista säädetään maksupalvelulain lisäksi myös mainitussa EU-asetuksessa.

Maksulaitoslain 8 luvun vahingonkorvaus- ja rangaistussäännöksiin esitetään lisättäväksi 48 a §:ään uusi 3 momentti Finanssivalvonnan valtuuksista seuraamusmaksun määräämisestä.

2.2 Maksupalvelulaki

Maksupalvelulain 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa selvyuden vuoksi viitattaisiin korttimaksujen siirtohintoja koskevaan asetukseen. Korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen voimaan tultua korttipohjaisia maksupalveluja koskevia säännöksiä sisältyy maksupalvelulain lisäksi myös mainittuun asetukseen. Viittaus on pelkästään informatiivinen, koska asetus on sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta.

Maksupalvelulain 85 §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että kieltö voi koskea paitsi maksupalvelulain myös korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen vastaista menettelyä. Samalla otettaisiin huomioon, että kieltö voi koskea muutakin elinkeinonharjoittajaa kuin maksupalvelun tarjoajaa, koska maksupalvelulaissa ja korttimaksujen siirtohintoja koskevassa asetuksessa säädetään myös maksunsaajan eräistä velvollisuuksista.

Korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen 15 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaiset ja tehokkaat tuomioistuinten ulkopuoliset valitus- ja muutoksenhakumenettelyt maksunsaajien ja niiden maksupalveluntarjoajien välisten asetusta sovellettaessa esiintyvien riitujen ratkaisemiseksi. Näiden elinten on oltava osapuolista riippumattomia. Maksupalvelulakiin ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi uusi 86 a §, jonka mukaan maksunsaajien palveluntarjoajien on varmistettava, että maksunsaajien ja niiden palveluntarjoajien väliset korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen soveltamista koskevat yksittäiset erimielisyydet voidaan saattaa ratkaisusuosituksia antavan riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Pykälässä tarkoitettuna riidanratkaisuelimenä voisi toimia esimerkiksi Finanssialan sopimus pohjaisen asiakasorganisaation Pankkilautakunta, joka nykyisin antaa ratkaisusuosituksia asiakkaan tai pankin lautakunnalle esittämistä, pankkisuhdetta koskevista erimielisyyksistä.

2.3 Laki Finanssivalvonnasta

Esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi Finanssivalvonnan toimivaltaa, minkä vuoksi Finanssivalvonnasta annettuun lakiin lisättäisiin uusi 50 g §. Samalla muutettaisiin lain 6 luvun otsikko vastaamaan paremmin uutta säännöstä. Säännöksellä täytettäisiin korttimaksujen siirto-

hintoja koskevan asetuksen 13 artiklassa jäsenvaltioille asetettu velvoite toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä.

Uuden 50 g §:n nojalla Finanssivalvonnan toimivaltaan kuuluisi asetuksen 13 artiklassa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena myös asetuksen noudattamisen valvonta. Finanssivalvonta valvoisi siten asetuksen säännösten noudattamista ja sillä olisi käytössään asetuksessa mainitut tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet.

Finanssivalvonta voisi määrätä korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen tiettyjen säännösten rikkomisesta seuraamusmaksun. Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 2 momenttia ehdotetaan sen vuoksi muutettavaksi. Pykälän 2 momentin 1 kohta vastaisi voimassa olevaa säännöstä ja 2 ja 3 kohtiin tehtäisiin ainoastaan luettelon kielitekniset muutokset. Uusi seuraamusmaksun piiriin tuleva ryhmä olisi uuden 4 kohdan mukaan henkilö, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen 3 artiklan 1 kohtaa tai 4 artiklaa. Asetuksen 3 artiklassa säädetään kuluttajien pankkikorttitapahtumista veloittavista siirtohinnoista. Finanssivalvonta voisi määrätä seuraamusmaksun 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle maksupalveluntarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta on tarjonnut tai veloittanut pankkikorttitapahtumasta 1 kohdassa säädettyä tapahtumakohtaista siirtohintaa korkeamman siirtohinnan. Peruste seuraamusmaksujen käyttämiselle sanktiona on, että palveluntarjoajat voivat saada merkittävää taloudellista hyötyä rikkomalla asetuksen keskeisiä vaatimuksia. Uskottava, yleisesti hyväksyttävä ja oikeasuhtainen seuraamusjärjestelmä edellyttää seuraamusmaksun käyttöönottoa asetusten säännösten moitittavimpien rikkomusten osalta. Taloudellisessa toimintaympäristössä seuraamusten on oltava riittävän ennaltaehkäiseviä, jotta säännöksiä rikkovat osapuolet eivät saa kilpailuetua suhteessa säännöksiä noudattaviin toimijoihin.

Asetuksen 4 artiklassa säädetään puolestaan kuluttajien luottokorttitapahtumista veloittavista siirtohinnoista. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä maksupalveluntarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta on tarjonnut tai veloittanut luottokorttitapahtumasta 4 artiklassa säädettyä tapahtumakohtaista siirtohintaa korkeamman siirtohinnan. Kotimaisten luottokorttitapahtumien osalta kansallisesti ei määriteltäisi matalampaa tapahtumakohtaista enimmäissiirtohintaa, joten enimmäissiirtohintana olisi myös näiden luottokorttitapahtumien osalta asetuksen 4 artiklassa säädetty siirtohintana.

Asetuksen 14 artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista. Finanssivalvonnan seuraamusmaksun katsottaisiin olevan asetuksen edellyttämällä tavalla tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava seuraamus asetuksen 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan rikkomisesta. Asetuksen muiden säännösten kuin 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan noudattamisen valvonta tapahtuisi ensisijaisesti Finanssivalvonnan toimilupavalvonnan kautta. Finanssivalvonta voisi maksulaitoslain 18 §:ssä sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 26 ja 27 §:ssä säädetyin edellytyksin rajoittaa maksulaitoksen toimintaa tai perua tämän toimiluvan, jos maksulaitos rikkoisi asetuksen säännöksiä.

Finanssivalvonnalla ei ole toimivaltaa kuluttajan ja kauppiaan välisessä suhteessa vaan kuluttaja-asiamiehellä on kuluttajasuojalain 2, 3, ja 7 luvun säännösten nojalla yleistoiimivalta asetuksen suoraan sovellettavien säännösten valvomisessa. Kuluttajansuojalain nykyiset säännökset ovat tältä osin riittävät, joten asetuksen implementointi ei edellytä muutoksia kuluttajasuojalakiin.

Voimassa olevan lain ruotsinkielisen version 40 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohdan kieliasua on selvyuden vuoksi korjattu.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

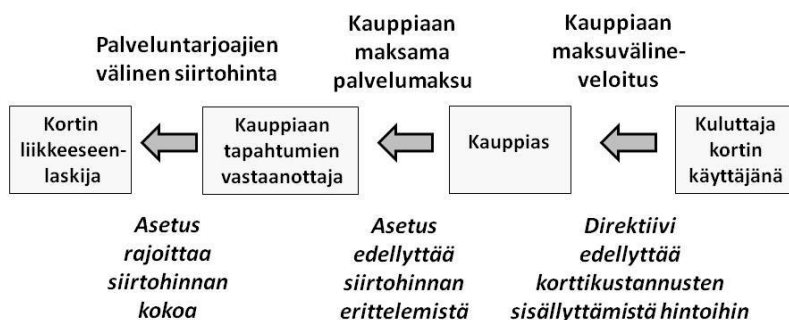
3.1.1 Asetuksen keskeisistä taloudellisista perustekijöistä

Korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus koostuu useasta uudesta säännöstä, mitkä tulevat yhdessä Euroopan komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta, jäljempänä *toinen maksupalveludirektiivi*, säädettävän lisähintarajoituksen kanssa merkittävästi muuttamaan maksukorttimarkkinoita. Toinen maksupalveludirektiivi on hyväksytty Euroopan neuvostossa ja parlamentissa ja se julkaistaan lähikuukausina. Asetuksen ja toisen maksupalveludirektiivin keskeiset perustekijät ovat:

- kattojen asettaminen siirtohinnoille;
- siirtohintojen läpinäkyvyys kauppiaille asti;
- kansallisten palveluntarjontalisenssien kieltäminen;
- kauppiiaan vapaa mahdollisuus valita hyväksymänsä korttityypit;
- kauppiiaan vapaa mahdollisuus ohjata asiakkaittensa maksuvälinevalintoja sillä tärkeällä rajoituksella, että toinen maksupalveludirektiivi tulee kieltämään lisämaksumahdollisuuden niiltä korteilta, joiden siirtohintoja on rajoitettu EU-asetuksella; ja
- kansallisesti mahdollisesti asetettavat EU-asetusta tiukemmat siirtohintarajoitukset.

Alla olevassa kuvassa on esitetty siirtohintakäytännön vaikutuksia ja välittymistä maksutapahtumien palvelu- ja käsittelyketjussa.

Kuva: Siirtohintojen välittymien korttitapahtumien käsittelyketjussa



Palveluntarjoajat sopivat keskitetysti tai bilateraalisesti keskenään kauppiaan tapahtumien vastaanottajan maksamasta siirtohinnasta kortin liikkeeseenlaskijalle. Asetus rajoittaa siirtohinnan debit-korteille korkeintaan 0,2 prosenttiin ja credit-korteille korkeintaan 0,3 prosenttiin. Kansallisesti voidaan määritellä puhtaasti kotimaisille tapahtumille tätä alhaisemmat siirtohinnat (katso tarkemmin kohta 3.1.4). Kauppias maksaa käyttämälleen tapahtumien vastaanottajalle palvelumaksua ja asetus edellyttää, että kauppiaille eritellään palvelumaksuun sisältyvän siirtohinnan osuus. Vastaanottajan käyttämä palvelumaksu sen omista palveluista muuttuu sen vuoksi myös läpinäkyväksi kauppiaille.

Useassa jäsenmaassa on ollut käytössä asetusta korkeammat siirtohinnat, jolloin asetus tulee edellyttämään siirtohintojen laskemista. Koska rajoitus on prosentuaalinen, palveluntarjoajat eivät voi jatkossa käyttää kiinteitä tapahtumaveloituksia pienille tapahtumille, koska ne ylittäisivät asetetun prosentuaalisen katon. Pienten maksujen kohdalla absoluuttiset siirtohinnat tulevat sen vuoksi jäämään pieniksi. Toisaalta isojen tapahtumien absoluuttiset siirtohinnat voivat muodostua korkeiksi, jolleivät palveluntarjoajat sovi keskenään absoluuttisista katkopisteistä. Esimerkiksi viiden tuhannen euron ostoksen siirtohintakaton mukainen tapahtumakohtainen siirtohintana olisi kymmenen euroa debit-kortilla ja viisitoista euroa credit-kortilla.

Kun kansalliset vastaanottolisenssit poistuvat, vastaanottamisen monopolit purkautuvat. Tämä johtaa kilpailun lisääntymiseen, mutta samalla todennäköisesti palveluntarjoajan keskittymiseen muutamalle suurelle vastaanottoverkostolle suurtuotannon kustannustehokkuuden vuoksi. Toiminnan tehostuminen ja lisääntyvän kilpailun aiheuttama tapahtumien vastaanottajien marginaalien kutistuminen johtaa todennäköisesti kauppiaan maksaman palvelumaksuosuuden pienentymiseen.

Koska toinen maksupalveludirektiivi edellyttää jatkossa asetuksen soveltamisalaan kuuluvien korttien vastaanottamista kaupoissa ilman lisämaksua, kuluttajat eivät tule näkemään mahdollisia siirtohintojen osuuksia maksuissa. Kauppiat joutuvat sisällyttämään ne tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Tämä johtaa todennäköisesti siihen, että kuluttajat hintaerojen puuttuessa valitsevat todellisten kustannusten perusteella epäedullisia maksuvälineitä.

3.1.2 Komission taloudellisista arvioista

Asetuksella toteutettu kilpailun edistäminen erityisesti korttimaksujen osalta on omiaan kehittämään ja tehostamaan EU:n maksupalvelujen markkinoita. Tehostamisesta ja kilpailun lisääntymisestä hyötyvät kuluttajat sekä vähittäiskauppiat ja muut korttimaksuja vastaanottavat tahot.

Komissio on tehnyt yhteisen vaikutusarvioinnin ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista toimitusmaksuista (KOM/2013/0550 lopullinen) ja ehdotuksen uudeksi maksupalveludirektiiviksi, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta (KOM/2013/0547 lopullinen) osalta. Arvion mukaan kilpailu korttimaksu markkinoilla toimii huonosti. Markkinat ovat pirstoutuneet ja uusilla toimijoilla on ollut vaikeuksia päästä markkinoille. Aikaisemmin edulliset ja tehokkaat kansalliset korttijärjestelyt ovat korvautuneet kansallisten toimilupaedellytysten nojalla toimivilla kansainvälisillä korteilla.

Merkittävä kilpailuongelmia aiheuttava tekijä on ollut juuri siirtohintakäytäntö. Siirtohinnat vyörytetään kuluttajille, jotka maksavat ne näkymättömänä osana korkeampia tuote- ja palveluhintoja. Siirtohintojen taso ja niiden suuri vaihtelu eri jäsenvaltioiden välillä ovat estäneet uusien unionin laajuisten toimijoiden ilmaantumisen alempiin siirtohintoihin perustuvien tai

siirtohinnettömien liiketoimintamallien pohjalta, mikä on ollut esteenä mahdollisille mittakaavaeduille ja tuotevarioinnista saataville eduille sekä niistä seuraaville tehokkuuseduille. Tämä on vaikuttanut kielteisesti kauppiaisiin ja kuluttajiin sekä estänyt innovaatiotoimintaa.

Asetuksessa säädetyt 0,2 ja 0,3 prosentin siirtohintatasot pankki- ja luottokorttitapahtumille perustuvat taloustieteellisessä kirjallisuudessa kehitettyyn MIT-testiin (Merchant Indifference Test). Testin perusteella määritetään raja-arvot, joiden kohdalla kauppias pitää yhdentekevänä, vastaanottaako hän kuluttajalta käteis- vai korttimaksun. Rajoittamalla siirtohinnoitusta tasolle voidaan torjua epäsuhtaisia kauppiasmaksuja, joilla kuluttajille aiheutetaan liiallisia piilokustannuksia ja kauppiaille aiheutetaan haluttomuutta hyväksyä maksukortteja. Asetuksessa säädetyt enimmäismäärät vastaavat EU:n kilpailuviranomaisten aikaisemmin kansainvälisille maksukorttijärjestelyille (MasterCard ja Visa Europe) käytettäväksi hyväksymiä tasoja rajat ylittävillä korttimaksuilla EU-alueella.

MIT-testiä on kritisoitu sen vuoksi, että se ei perustu varsinaisiin tuotantokustannuksiin, mikä on tavallisesti toiminut mahdollisen hintasääntelyn lähtökohtana. Testin mukaiset siirtohinnoitukset vähentävät käteisen ja korttimaksujen kustannuseroa myyntipisteissä, kun sitä alemmat siirtohinnoitukset lisäävät kustannuseroa ja antavat mahdollisuuden myyntipisteen kustannuksien alenemiseen kortin käytön laajenemisen myötä, mikä luo silloin paremmat kilpailuedellytykset kortteja hyväksyville kaupoille verrattuna pelkästään käteisellä toimiviin kilpailijoihin. Kauppiaskohtaiset tilanteet vaihtelevat myös paljon. Käteisen käyttö vertailukohtana siirtohintatasoja määriteltäessä johtaa myös siihen epäloogiseen tilanteeseen, jossa käteiskustannuksien jatkuvasti noustessa käteislogistiikan manuaalisuudesta ja tehottomuudesta johtuen, siirtohinnoitukset pitäisi ajan myötä nostaa tehottomuuserojen kasvaessa. Suomessa käteinen nostetaan pääsääntöisesti käteisautomaateista maksukortteja käyttäen, jolloin osa korttikustannuksista tulisi siirtää käteiskustannuksista, mitä ei ole otettu huomioon MIT-testissä. Lisäksi e-kaupankäynti, jossa käteisvaihtoehto puuttuu, kasvaa jatkuvasti.

Komission vaikutusarvion mukaan tehokkain vaihtoehto tilanteen edistämiseksi ja markkinoiden tehokkaan toiminnan parantamiseksi on käyttää samanaikaisesti kahta eri keinoa: Honour All Cards -säännön kieltämistä eli lisätä kauppiaiden mahdollisuuksia valita hyväksyttäviä korttityyppejä ja enimmäismäärien asettamista siirtohinnoille. Näin lisätään myös markkinoiden läpinäkyvyyttä. Oikeusvarmuutta parannetaan yhtenäisillä siirtohintatasoilla ja kilpailua lisätään mahdollistamalla toisessa jäsenvaltiossa toimivan maksujen vastaanottoyksikön eli maksunsaajan maksupalveluntarjoajan käyttäminen. Jotta myös pienemmät markkinatoimijat hyötyisivät toimista, on välttämätöntä sisällyttää kansalliset korttimaksujärjestelyt sääntelyn piiriin. Nämä sääntelytoimet johtavat komission arvion mukaan säästöihin, joista kuluttajat hyötyvät alempina hintoina ja maksamisen kustannuksina. Siirtohinnoitusten enimmäistason asettamisen odotetaan myös lisäävän maksukorttien hyväksymistä vähittäiskaupoissa, mikä puolestaan voi vaikuttaa myönteisesti maksukorttien käyttöön ja maksamisen kokonaiskustannuksiin.

Kansallisille korttimarkkinoille on ollut luonteenomaista vahvat tuotemerkkikohtaiset maksujärjestelyt ja infrastruktuurit sekä keskitetyt käsittely-yksiköt, jotka ovat voineet hyödyntää monopolistista, oligopolistista tai muuten vahvaa markkina-asemaansa esimerkiksi verkkovaihtokautuksien kautta. Kauppiaille on ollut vaikeuksia kieltäytyä laajasti käytössä olevien suosittujen korttien vastaanottamisesta, vaikka palveluntarjoajien asettamat vastaanottoehdot olisivat olleet epäedullisia. Tämä on johtanut kilpailun heikkenemiseen korttimarkkinoilla erilaisten käyttöön otettujen kilpailua rajoittavien säännösten kautta. Nämä käytännöt ovat myös rajoittaneet uusien palveluntarjoajien pääsyä markkinoille ja sitä kautta palveluinnovaatiota. Tilanne on johtanut luottolaitosten ja luottokorttiyhtiöiden korttipalvelujen ylisuuriin palvelumaksui-

hin ja niiden kohdistumiseen piilotetusti kortinhaltijoille, kun kauppiaat ovat joutuneet nostamaan tuotteidensa ja palveluidensa hintoja palvelumaksujen kattamiseksi.

Käytännölle on ollut ominaista myös ristiinsubventio eri maksuvälineiden välillä, mikä on hidastanut asiakkaiden siirtymistä tehokkaisiin maksuvälineisiin ja ylläpitänyt lisäkustannuksia aiheuttavien lisäpalveluiden kysyntää. Esimerkkinä tästä on korttiasiakkaalle ilmaiselta näytävä luottokorttiluotto, jonka todellinen korkotaso on usein erittäin korkea, mutta jonka kustannukset sisällytetään kauppiaan maksamaan korttipalvelumaksuun ja sitä kautta kaikkien asiakkaiden maksamiin tuote- tai palveluhintoihin.

Kilpailunrajoituksia purkavat asetuksen säännökset ovat omiaan lisäämään kilpailua yli kansallisten rajojen ja luomaan laajan yhteisen markkina-alueen korttimaksamiselle. Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen tulee alentamaan maksunsaajien eli kauppioiden korttipalvelumaksuja, mutta myös konsolidoimaan kauppiaspalveluita isompiin yksiköihin, jotka vastaanottavat korttimaksuja kauppiailta. Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen voi myös lisätä asiakkaille tarjottavia korttivaihtoehtoja. Oletettavaa on, että uudet avoimet kilpailuolosuhteet tukevat pankkikorttien käyttöä luottokorttien kustannuksella, koska kalliit luottokortit ovat hyötäneet eniten nykyisten kilpailunrajoitusten kautta syntyneestä ristiinsubventoinnista. Tämä mahdollisuus poistuu tai ainakin heikkenee läpinäkyvämmän hinnoittelun seurauksena. Toisaalta luottokortit tarjoavat kuluttajien toivomia lisäpalveluita pankkikortteihin verrattuna, minkä vuoksi luottokortteja tullaan käyttämään ja hyväksymään myös jatkossa.

Kilpailunrajoitukset ovat muodostaneet esteen uusien maksuvälineiden ja toimijoiden markkinoille tulolle. Voimakkaat verkostovaikutukset ovat vaikeuttaneet uusien maksuverkkojen pystyttämistä, kun maksajat eivät ole olleet kiinnostuneita harvoissa maksupisteissä käytettävistä korteista ja vastaavasti kauppiaita ei ole kiinnostanut harvojen asiakkaiden käyttämät kortit. Liittymisrajoitukset ovat lisäksi estäneet uusien korttituotteiden edullisen liittymisen vanhoihin verkkoihin. Kortti-infrastruktuurin avaaminen yleensä ja myös uudet, kortteja muistuttavat maksuvälineet voivat tuoda uudenlaisia yrittäjiä markkinoille sekä edistää erityisesti uudenlaisia Internet- ja matkapuhelinpohjaisia maksamismuotoja.

Kuluttajat saavat pääosan tuloistaan tilikirjauksina maksutileilleen, josta ne voidaan käyttää joko suoraan kortilla kaupan maksupäätteillä tai epäsuorasti siten, että kuluttajat käyvät ensin kortilla nostamassa käteistä pankkiautomaatista. Kun korttia käytetään automaattilla, syntyy merkittävä määrä lisäkustannuksia liittyen automaattien huoltamiseen, käteisen käsittelyyn kauppoissa ja pankeissa sekä käteisen kuljettamiseen kaupasta luottolaitosten laskentapisteisiin ja takaisin automaatteihin. Eri maiden keskuspankkien tekemien tutkimusten mukaan korttien käyttö suoraan maksupäätteissä on kokonaistaloudellisesti kannattavaa, kun tapahtuman arvo on suurempi kuin noin 2–4 euroa. Luku vaihtelee maakohtaisesti volyyymi- ja teknologiaerojen vuoksi. Mitä suurempi määrä korttitapahtumia tehdään ja mitä automaattisempia maksupäättejärjestelmiä käytetään, sitä alhaisemmaksi tämä raja-arvo muodostuu. Kustannusrakenteiden ja kustannuskehityksen vuoksi korttimaksaminen tulee suhteellisesti edullisemmaksi myös ajan mittaan. Käsittelykustannusten vuoksi pankit hyötävät korttien käytöstä suoraan kauppoissa, koska tämä vähentää luottolaitosten automaatti- ja muita käsittelykustannuksia.

3.1.3 Nykytilanne Suomessa ja arvioidut vaikutukset

Suomessa automaateilla tapahtuvat käteisnostot ovat viimeisen kymmenen vuoden aikana vähentyneet tasaisesti 9 miljoonalla tapahtumalla vuodessa (noin 221 miljoonasta nostosta 2004 noin 145 miljoonaan nostoon 2014). Kun kauppiailta perittävät pankkikorttiveloitukset alenevat siirtohintojen alentuessa, pankkikorttien käyttö Suomessa laajenee vielä jonkin verran. Eri-tyisesti pankkikorttien käyttö laajenee niissä EU-maissa, joissa käteisen käyttö on ollut hyvin

laajaa. Käteisen käytön väheneminen vähentää yleisesti maksamisen kustannuksia taloudessa, mutta lisäksi se vähentää harmaata taloutta, veronkiertomahdollisuuksia ja muuta käteiseen liittyvää rikollisuutta.

Suomessa siirryttiin käyttämään pääsääntöisesti kansainvälisiä Visa- ja MasterCard-kortteja luottolaitosten maksukortteina yhtenäisen euromaksualueen kehityksen seurauksena. Suomessa käytössä olevat siirtohinnot ovat perustuneet korttien liikkeeseenlaskijoiden ja vastaanottoyksiköiden bilateraalisiin sopimuksiin. Molemmissa tuotemerkeissä debit-korttien keskimääräinen siirtohinnoitus on ollut alle asetuksen säädettyjen enimmäismäärien, noin 10–20 prosenttia alempana. MasterCard-järjestelmässä siirtohinnoitus on perustunut kiinteään osaan 0,03 euroa per tapahtuma ja prosentuaaliseen osaan 0,11 prosenttia tapahtuman arvosta. Visa-järjestelmässä siirtohinnoitus on ollut portaittainen ollen kiinteä pienille, alle noin 13 euron tapahtumille, ja isoille, yli noin 240 euron, maksuille sekä 0,19 prosenttia näiden välissä. Tämän seurauksena debit-korttien siirtohinnot ovat olleet Suomessa maltillisempia isoille korttimaksuille ja kalliimpia pienille korttimaksuille kuin asetuksessa säädetty siirtohinnoitus enimmäistasot. Kotimaisissa luottokorttitapahtumissa käytetty siirtohinnoitus on ollut noin kaksinkertainen verrattuna asetuksen säädettyyn rajoitukseen. Kauppa pitää tärkeänä, että Suomessa käytössä olevat siirtohinnot pysyvät matalina ja erityisesti, että käytössä olisi kiinteä maksimileikkuri, joka pitää suuret korttimaksujen siirtohinnoituskustannukset kohtuullisella tasolla.

Luottolaitosten siirtohinnoitus tuotot ovat olleet Suomessa noin 60 miljoonaa euroa debit-korttien osalta ja noin 7 miljoonaa euroa luottokorttien osalta, johtuen suurista debit-korttivolyymeista. Asetuksen johdosta suomalaisten luottolaitosten siirtohinnoitus tuotot tulevat luultavasti kasvamaan, mutta tarkkaa arvioita on vaikea tehdä. Tämä riippuu siitä, miten pankki- ja luottokorttivolyymit kasvavat jatkossa ja millä tavalla palveluntarjoajat muuttavat siirtohinnoitteluaan asetuksen astuessa voimaan. Luottolaitosten tuottoihin ja kauppiaiden kustannuksiin tulee vaikuttamaan eniten mahdollinen siirtohinnoitus yläleikkurista luopuminen. Tämän seurauksena voi syntyä tilanteita, joissa kauppiaiden kiinnostus suurien korttitapahtumien hyväksyntään vähenee.

Suomessa luottokortin käytön suhteellinen osuus on viime vuosina kasvanut. Kauppiaiden palvelumaksut ja siirtohinnot ovat pysyneet ennallaan, vaikka korttitapahtumien käsittelykustannukset ovat alentuneet volyyymi- ja teknologiakehityksen myötä. Luottokorttien liikkeeseenlaskijoiden korkokustannukset ovat alentuneet merkittävästi, kun yleinen korkotaso on ollut historian alhaisimmalla tasolla. Alhaisemmat siirtohinnot ja kilpailun lisääntyminen johtavat todennäköisesti siihen, että luottokorttiluottojen korkotasot asiakkaille alenevat ja myös siihen, että kulutusluottoja haetaan muista edullisimmista lähteistä tai käytetään enemmän suoraan pankkikortteja. Luottokulujen läpinäkyvyyden lisääntyminen voi mahdollisesti vähentää jonkin verran kuluttajien ylivelkaantumista, kun korkotekijä muuttuu läpinäkyvämmäksi.

Kilpailun lisääntyminen palveluntarjoajien kauppiaaspalveluissa tulee alentamaan kauppiaiden palvelumaksuja, erityisesti jos kauppiat ovat valmiita kansainväliseen kilpailuttamiseen. Kauppiaasveloitusten alentuminen laskee ajan mittaan kauppiaiden tuotteiden ja palveluiden hintoja, kun kauppiaiden maksamiseen liittyvät kustannukset alenevat. Kokonaisvaikutus riippuu siirtohinnoitus- ja kauppiaiden palvelumaksumuutosten yhteisvaikutuksesta. Muutokset tapahtuvat vähitellen ja hitaasti, joten merkittävää tasoeroa tullaan tuskin havaitsemaan asetuksen voimaantulon yhteydessä. Pitkällä aikavälillä niillä tulee kuitenkin olemaan merkittävä vaikutus maksamisen tehostumiseen ja kustannustason alenemiseen, mikä hyödyttää kuluttajia.

Siirtohinnoitus rajoitus koskee vain niin kutsuttuja neljän osapuolen korttijärjestelmiä (kortinhaltija – liikkeeseenlaskija – korttitapahtumien vastaanottoyksikkö – kauppias) eikä kolmen osapuolen

len järjestelmiä, joissa liikkeeseenlaskija ottaa myös suoraan vastaan kaikki korttitapahtumat kauppiailta. Tämä voi johtaa siihen, että asetuksen rajoitusten välttämiseksi korttipalvelut siirtyvät enemmän kolmen osapuolen järjestelmiin.

Yrityskorttien jättäminen siirtohintasääntöjen ulkopuolelle saattaa johtaa monimutkaisempiin korttien käsittelyprosesseihin ja hinnoittelukäytäntöihin sekä kauppiaiden että luottolaitosten järjestelmissä.

Asetuksen mukaisten vaatimusten toteuttaminen luottolaitosten ja kauppojen maksujärjestelmissä aiheuttaa jonkin verran lähinnä kertaluonteisia muutuskustannuksia, mutta Suomessa nykyiset järjestelmät sisältävät jo merkittävän osan tarvittavista uusista piirteistä ja asiakkaat ovat tottuneet jo aikaisemmin esimerkiksi debit- ja credit-korttien käsitteisiin.

Asetuksen johdosta tehtävät kansalliset täytäntöönpanotoimet eivät sinänsä tuo merkittäviä taloudellisia lisäkustannuksia asetuksen soveltamisalan piirissä oleville toimijoille.

3.1.4 Mahdollisten kansallisten siirtohintakattojen vaikutukset

Asetus tarjoaa mahdollisuuden asettaa kansallisesti alhaisemmat siirtohintatasot kotimaisille tapahtumille. Isossa-Britanniassa, Alankomaissa ja Tanskassa on ollut hyvin matalat ja tapahtumakohtaiset lähes kiinteät muutaman sentin kokoiset siirtohinnot debit-korttitapahtumille. Nämä maat ovat alustavasti ilmoittaneet pyrkivänsä samanlaisiin ratkaisuihin EU asetuksen aikana. Jos Suomessa pyrittäisiin ylläpitämään aikaisempia siirtohintatasoja sääntelyn pohjalta, niin tärkeintä olisi asettaa kiinteä senttimääräinen yläraja siirtohinnoille, esimerkiksi seitsemän senttiä kuten kauppiaita edustavat järjestöt ovat lausunnoissa esittäneet.

Asetuksessa kotimaisiksi tapahtumiksi luetaan sellaiset tapahtumat, jossa kortin liikkeeseenlaskija, kauppiaan maksutapahtumien vastaanottaja ja kauppias ovat kaikki kolme kotimaisia toimijoita (kuluttajan/kortinhaltijan kotivaltio ei vaikuta kotimaisuusmääritelmään). Korttien liikkeeseenlaskijoista Svenska Handelsbanken AB (publ) on ruotsalainen luottolaitos ja Danske Bank-konsernin sisäisistä rakenneratkaisuista riippuen korttitoiminta voi mahdollisesti jatkossa olla kansainvälistä Suomen näkökulmasta. Nordea Pankki Suomi Oyj:n ilmoitus muuttaa Suomen toiminta sivukonttoripohjaiseksi merkitsee, että tämäkin korttikanta muuttuisi asetuksen määrittelyn pohjalta ulkomaiseksi. Luottokunta on sulautunut osaksi kansainvälistä Nets-konsernia, joka on ulkomaisessa omistuksessa. Operatiiviset toiminnot keskitetään todennäköisesti Suomen rajojen ulkopuolelle suurtuotantohyötyjen saavuttamiseksi, jolloin maksutapahtumien vastaanotto voi mahdollisesti myös siirtyä ulkomaille. Tällöin kansainvälisten tapahtumien osuus kasvaisi lähes sataan prosenttiin. Lisäksi muutamat isot kauppiasketjut ovat siirtyneet kansainvälisten korttitapahtumien vastaanottajien asiakkaiksi. Määrittelyn mukainen kotimaisten tapahtumien osuus kokonaistapahtumamäärästä on siten mahdollisesti hyvinkin vähäinen jatkossa.

SEPA-asetus edellyttää, että maksajille ja maksunsaajille perittävät palvelumaksut ovat samansuuruisia kotimaisille ja rajanylittävillä tapahtumille. Mahdollinen kotimainen ja ulkomainen siirtohintaa näkyy tällöin korttien vastaanottajan hinnoittelussa vain keskimääräisenä lisänä oletettujen tapahtumavolyymien perusteella. Kokonaisvaikutus kauppiaiden palvelumaksuveloituksissa riippuu siitä, mitkä ovat kotimaisten ja kansainvälisten maksujen suhteelliset osuudet ja kotimaisen ja ulkomaisen siirtohintamallien suhteelliset erot. Kokonaisvaikutuksen arviointi on erittäin vaikeaa tässä vaiheessa, kun luottolaitosten mahdolliset muutokset siirtohintamalleihin eivät ole tiedossa eikä se, mitkä tapahtumavirrat lasketaan jatkossa kotimaisiksi.

Kansallisia mahdollisuuksia alempiin kansallisiin siirtohintarajoituksiin ei esitetä tämän vuoksi käytettäväksi tässä vaiheessa, koska ne koskisivat vain pienempää osaa maksutapahtumista ja niiden asettaminen johtaisi luultavasti markkinavääristymiin, jotka siirtäisivät mahdollisesti vielä jäljellä olevat kansalliset tapahtumat kansainvälisille palveluntarjoajille ja kansainvälisten siirtohintarajoitusten piiriin. Ne voisivat koskea vain osaa kotimaisten korttien liikkeellelaskijoiden volyymeistä ja asettaisivat kotimaiset korttien liikkeellelaskijat eriarvoiseen asemaan ulkomaisten liikkeellelaskijoiden kanssa. Korkeampien siirtohintojen pohjalta ulkomaiset korttien liikkeellelaskijat voisivat tarjota korttiasiakkailleen ilmaisia lisäpalveluita, johon alempia siirtohintoja käyttävien korttien liikkeellelaskijoiden olisi vaikeaa vastata.

3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonta valvoisi korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen noudattamista. Kysymys on Finanssivalvonnan aikaisempiin valvontatehtäviin läheisesti liittyvästä tehtävästä, sillä asetuksessa tarkoitettut maksupalveluntarjoajat ovat jo Finanssivalvonnan valvottavia. Tämän vuoksi Finanssivalvonnan nimeämisen asetuksessa tarkoitettua toimivaltaiseksi viranomaiseksi ei arvioida vaikuttavan merkittävästi tarpeellisiin henkilöresursseihin ja resurssitarve kohdistuisi lähinnä siirtymävaiheeseen ja henkilöstön koulutustarpeeseen. Lisääntyvästä valvonnasta aiheutuvat kustannukset katettaisiin maksulaitoslain soveltamisalan piiriin kuuluvilta maksulaitoksilta ja muilta maksupalveluntarjoajilta Finanssivalvonnan valvontamaksuista annetussa laissa (879/2008) tarkoitetuilla valvontamaksuilla ja toimenpidemaksuilla. Henkilöresurssitarpeita ja valvontamaksua koskevat päätökset on syytä tehdä kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon näihin asioihin vaikuttavat muut tekijät ja hankkeet.

FINE:n lautakunnissa voi vastaisuudessa tulla korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen soveltamista koskevia maksunsaajien ja maksupalveluntarjoajien välisiä riita-asioita.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkamiestyönä valtiovarainministeriössä. Korttimaksujen siirtohintoja koskevasta asetuksesta on annettu eduskunnalle U-kirjelmä (U 57/2013 vp).

Esityksestä pyydettiin lausuntoja seitsemältätoista taholta. Lausuntoja saatiin seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Suomen Pankki, Diners Club Nordic AB, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssialan Keskusliitto, Kaupan liitto, Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry, MasterCard, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Yrittäjät ry, ja Vakuutus- ja Rahoitusneuvonta FINE. Näistä Suomen Pankki ja Kuluttajaliitto totesivat, että heillä ei ole lausuttavaa. American Express Finland Oy, Keskuskaupakamari, Nets Oy ja Öljyalan Keskusliitto jättivät käyttämättä lausunnonantamismahdollisuuden.

Lausunnoissa kiinnitettiin erityisesti huomiota seuraaviin asioihin: nykytilakuvauksen täydentämiseen, tarpeeseen ottaa käyttöön alempi kotimainen siirtohintataso, tarpeeseen ottaa käyttöön pidennetty siirtymäkausi kolmikantatyypisellä toimivilla nelikantajärjestelmille, viranomaisten sanktiointi- ja muiden valtuuksien täsmenämiseen ja laajuuteen sekä tuomioistuinten ulkopuolisiin valitus- ja oikeussuojakeinoihin.

Kotimaisen siirtohintatason mahdollisessa määrittelyssä ilmeni merkittäviä näkemyseroja markkinaosapuolten välillä. Viranomaisten sanktiointivaltuuksien osalta näkemykset erosivat viranomaisten ja Finanssialan keskusliiton ja Elinkeinoelämän keskusliiton välillä. Muilta osin lausuntopalaute oli lähinnä täsmennyksiä ja selvennyksiä esitysluonnokseen.

Saatu palaute otettiin huomioon täsmentämällä nykytilan kuvausta koskien toimivaltaisia viranomaisia ja tuomioistuinten ulkopuolisia valitus- ja oikeussuojakeinoja. Samoin laajennettiin kuvausta siirtohintojen vaikutuksista ja syvennettiin taloudellisten vaikutusten analyysyä koskien mahdollista kansallista siirtohintavaihtoehtoa. Ehdotuksessa esitetään, että mahdollisen erillisen alemman siirtohintakaton sääntelyn tarve jätetään tulevaisuuteen, kun kotimaisten toimijoiden mahdolliset perusteettomat siirtohintakorotukset nykytasoon verrattuna ovat tiedossa ja asetuksen kansalliset sekä kansainväliset yleiset vaikutukset ovat paremmin nähtävissä. Sen lisäksi otettiin myös huomioon yksityiskohtaisia muotoiluehdotuksia.

5 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä helmikuuta 2016. Korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus on tullut voimaan 8 päivänä kesäkuuta 2015 lukuun ottamatta asetuksen 3, 4, 6 ja 12 artiklaa, joita sovelletaan 9 päivästä joulukuuta 2015, ja 7—10 artiklaa, joita sovelletaan 9 päivästä kesäkuuta 2016.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ehdotetut seuraamukset korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen säännösten rikkomista olisivat sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, jotka eivät ole perustuslain 81 §:n mukaisia veroja tai maksuja. Koska sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, niistä tulee säätää perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisten seuraamusten määräämisessä olevan kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä, minkä vuoksi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisuuden oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista tulee säätää lailla (PeVL 32/2005, s. 2—3, PeVL 55/2005, s. 2 ja PeVL 57/2010, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt perustuslaillisesti ongelmallisena tilannetta, jossa säännöksen sanamuodon perusteella ei ole ennakoitavissa, millainen toiminta tai laiminlyönti on sen nojalla rangaistavaa. Valiokunta on katsonut, että perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, mutta yleistä tarkkuuden vaatimusta ei kuitenkaan voida tällaisenaan sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Sanktioita koskevista säännöksistä on näin ollen ilmeistä, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (PeVL 74/2002, s. 5).

Laadittaessa ehdotusta asetuksen rikkomiseen sovellettavista kansallisista seuraamuksista on pyritty sovittamaan yhteen yhtäältä perustuslain vaatimukset seuraamusten täsmällisyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä toisaalta asetuksen vaatimukset seuraamusten tehokkuudesta ja varoittavuudesta. Ehdotetut hallinnolliset seuraamukset mahdollistaisivat tehokkaan puuttumisen asetuksen vastaiseen menettelyyn, mikä osaltaan tehostaisi korttimaksuista perittävien siirtohintojen julkista valvontaa.

Korttimaksujen siirtohintoja koskevaa asetusta koskevista rikkomuksista tai laiminlyönneistä, joiden perusteella seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, säädettäisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 2 momenttiin lisättävässä uudessa 4 kohdassa. Sääntelyn katsotaan tältä osin täyttävän perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Koska asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa ja 4 artiklassa asetetaan maksupalveluntarjoajille selkeä kielto, sääntelyn katsotaan täyttävän myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

HE 115/2015 vp

Edellä mainituin perustein ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisessa lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

maksulaitoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maksulaitoslakiin (297/2010) uusi 5 a § ja 48 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa 259/2013, uusi 3 momentti seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

5 a §

Korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus

Korttipohjaisista maksutapahtumista säädetään tämän lain säännösten ohella korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/751, jäljempänä *korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus*.

48 a §

Seuraamusmaksu

Korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen nojalla määrättävistä seuraamusmaksuista säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

2.

Laki

maksupalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maksupalvelulain (290/2010) 85 §:n 1 momentti sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 86 a § seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Maksupalveluista, joissa maksutapahtuma toteutetaan maksukortilla, säädetään lisäksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/751, jäljempänä *korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus*.

85 §

Kiellon määrääminen kuluttajansuoja-asiassa

Elinkeinonharjoittajaa voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta kuluttajiin kohdistuvaa tämän lain tai korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen vastaista menettelyä taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa menettelyä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta.

86 a §

Eräiden riitojen ratkaisu

Maksunsaajien palveluntarjoajien on varmistettava, että maksunsaajien ja niiden palveluntarjoajien väliset korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen soveltamista koskevat yksittäiset erimielisyydet voidaan saattaa ratkaisusuosituksia antavan riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen sääntöjen tulee turvata erimielisyyksien puolueeton, asiantunteva, avoin, tehokas ja oikeudenmukainen käsittely.

Palveluntarjoajan on ilmoitettava Finanssivalvonnalle 1 momentissa tarkoitetun toimielimen nimi ja yhteystiedot. Finanssivalvonnan pyynnöstä palveluntarjoajan on toimitettava Finanssivalvonnalle toimielimen säännöt ja muut 1 momentin säännösten noudattamisen valvontaa varten tarvittavat Finanssivalvonnan määräämät selvitykset.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .

3.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 40 §:n 2 momentti ja 6 luvun otsikko, sellaisena kuin niistä on 40 §:n 2 momentti laissa 254/2013, sekä
lisätään lakiin uusi 50 g § seuraavasti:

40 §

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu määrätään myös sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo:

1) markkinarakennetoimija-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan tai 3 kohdan säännöstä finanssimarkkinoilla toimivan vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määritysvelvollisuudesta taikka 10 artiklan 1 kohdan säännöstä finanssialan ulkopuolisen vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määritysvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta;

2) Finanssivalvonnan lyhyeksimyntiasetuksen 20 artiklan 2 kohdan, 21 artiklan 1 kohdan tai 23 artiklan 1 kohdan taikka Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen 28 artiklan 1 kohdan nojalla tekemää päätöstä;

3) huutokauppa-asetuksen 38, 39 ja 40 artiklan säännöksiä sisäpiiritiedon kieltäytystä käytöstä, 41 artiklan säännöksiä markkinoiden manipulointia koskevasta kiellosta tai 42 artiklan 1, 3 tai 5 kohdan säännöksiä markkinoiden väärinkäytön vähentämistä koskevista erityisvaatimuksista; tai

4) korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/751, jäljempänä korttimaksujen siirtohinnoista koskeva asetusta, 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä 0,2 prosentin tapahtumakohtaisen siirtohinnan enimmäismäärää, joka on asetettu pankkikorttitapahtumista veloitettaville siirtohinnoille tai 4 artiklassa säädettyä 0,3 prosentin tapahtumakohtaisen siirtohinnan enimmäismäärää, joka on asetettu luottokorttitapahtumista veloitettaville siirtohinnoille.

6 luku

Ulkomaisten valvottavien ja niiden Suomessa olevien sivuliikkeiden valvonta ja yhteistyö ulkomaan valvontaviranomaisten kanssa sekä toimivaltainen viranomainen

HE 115/2015 vp

50 g §

Korttimaksujen siirtohintoja koskevassa asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen

Finanssivalvonta toimii korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen 13 artiklassa tarkoitettuna asetuksen noudattamista valvovana toimivaltaisena viranomaisena.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2015

Pääministerin estyneenä ollessa, valtiovarainministeri

Alexander Stubb

Lainsäädäntöneuvos Armi Taipale

1.

Laki

maksulaitoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään maksulaitoslakiin (297/2010) uusi 5 a § ja 48 a §:ään, sellaisena kuin se on laissa
259/2013, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 luku

Yleiset säännökset

5 a §

Korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus

Korttipohjaisista maksutapahtumista säädetään tämän lain säännösten ohella korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista siirtohinnoista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/751, jäljempänä korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus.

48 a §

Seuraamusmaksu

Korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen nojalla määrättävistä seuraamusmaksuista säädetään Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20 .*

2.

Laki

maksupalvelulain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan maksupalvelulain (290/2010) 85 §:n 1 momentti, sekä
lisätään 1 §:ään uusi 3 momentti ja lakiin uusi 86 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

Soveltamisala

*Maksupalveluista, joissa maksutapahtuma toteutetaan maksukortilla, säädetään lisäksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloitetavista siirtohinnoista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2015/751, jäljempänä **korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetus**.*

85 §

Kiellon määrääminen kuluttajansuoja-asiassa

Palveluntarjoajaa, joka tarjotessaan maksupalveluja kuluttajille rikkoo tämän lain säännöksiä, voidaan kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta kieltää jatkamasta tällaista menettelyä tai uudistamasta sitä tai siihen rinnastettavaa menettelyä, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta.

85 §

Kiellon määrääminen kuluttajansuoja-asiassa

Elinkeinonharjoittajaa voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta kuluttajiin kohdistuvaa tämän lain tai korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen vastaista menettelyä taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa menettelyä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta.

86 a §

Eräiden riitojen ratkaisu

Maksunsaajien palveluntarjoajien on varmistettava, että maksunsaajien ja niiden palveluntarjoajien väliset korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen soveltamista kos-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

kevat yksittäiset erimielisyydet voidaan saattaa ratkaisusuosituksia antavan riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen sääntöjen tulee turvata erimielisyyksien puolueeton, asiantunteva, avoin, tehokas ja oikeudenmukainen käsittely.

Palveluntarjoajan on ilmoitettava Finanssivalvonnalle 1 momentissa tarkoitetun toimielimen nimi ja yhteystiedot. Finanssivalvonnan pyynnöstä palveluntarjoajan on toimitettava Finanssivalvonnalle toimielimen säännöt ja muut 1 momentin säännösten noudattamisen valvontaa varten tarvittavat Finanssivalvonnan määräämät selvitykset.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 40 §:n 2 momentti ja 6 luvun otsikko, sellaisena kuin niistä on 40 §:n 2 momentti laissa 254/2013, sekä
lisätään lakiin uusi 50 g § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

40 §

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksu määrätään myös sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo:

1) markkinarakennetoimija-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan tai 3 kohdan säännöstä finanssimarkkinoilla toimivan vastapuolen

Seuraamusmaksu määrätään myös sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo:

1) markkinarakennetoimija-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan tai 3 kohdan säännöstä finanssimarkkinoilla toimivan vastapuolen te

Voimassa oleva laki

tekemien OTC-johdannaisten määrittelyvelvollisuudesta taikka 10 artiklan 1 kohdan säännöstä finanssialan ulkopuolisen vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määrittelyvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta;

2) Finanssivalvonnan lyhyeksimyntiasetuksen 20 artiklan 2 kohdan, 21 artiklan 1 kohdan tai 23 artiklan 1 kohdan taikka Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen 28 artiklan 1 kohdan nojalla tekemää päätöstä; tai

3) huutokauppa-asetuksen 38, 39 ja 40 artiklan säännöksiä sisäpiirintiedon kieltäytystä käytöstä, 41 artiklan säännöksiä markkinoiden manipulointia koskevasta kiellosta tai 42 artiklan 1, 3 tai 5 kohdan säännöksiä markkinoiden väärinkäytön vähentämistä koskevista erityisvaatimuksista.

Ehdotus

kemien OTC-johdannaisten määrittelyvelvollisuudesta taikka 10 artiklan 1 kohdan säännöstä finanssialan ulkopuolisen vastapuolen tekemien OTC-johdannaisten määrittelyvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta;

2) Finanssivalvonnan lyhyeksimyntiasetuksen 20 artiklan 2 kohdan, 21 artiklan 1 kohdan tai 23 artiklan 1 kohdan taikka Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen 28 artiklan 1 kohdan nojalla tekemää päätöstä;

3) huutokauppa-asetuksen 38, 39 ja 40 artiklan säännöksiä sisäpiirintiedon kieltäytystä käytöstä, 41 artiklan säännöksiä markkinoiden manipulointia koskevasta kiellosta tai 42 artiklan 1, 3 tai 5 kohdan säännöksiä markkinoiden väärinkäytön vähentämistä koskevista erityisvaatimuksista; tai

4) *korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista siirtohinnoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2015/751, jäljempänä korttimaksujen siirtohintoja koskeva asetusta, 3 artiklan 1 kohdassa säädettyä 0,2 prosentin tapahtumakohtaisen siirtohinnan enimmäismäärää, joka on asetettu pankkikorttitapahtumista veloitettaville siirtohinnoille tai 4 artiklassa säädettyä 0,3 prosentin tapahtumakohtaisen siirtohinnan enimmäismäärää, joka on asetettu luottokorttitapahtumista veloitettaville siirtohinnoille.*

6 luku

Ulkomaisten valvottavien ja niiden Suomessa olevien sivuliikkeiden valvonta ja yhteistyö ulkomaan valvontaviranomaisten kanssa

6 luku

Ulkomaisten valvottavien ja niiden Suomessa olevien sivuliikkeiden valvonta ja yhteistyö ulkomaan valvontaviranomaisten kanssa sekä toimivaltainen viranomainen

50 g §

Korttimaksujen siirtohintoja koskevassa asetuksessa tarkoitettu toimivaltainen viranomainen

Finanssivalvonta toimii korttimaksujen siirtohintoja koskevan asetuksen 13 artiklas-

HE 115/2015 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*sa tarkoitettuna asetuksen noudattamista
valvovana toimivaltaisena viranomaisena.*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*
