



Valtiovarainministeriö

VM074:00/2015

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi maksulaitoslain, maksupalvelulain sekä finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta liittyen EU:n korttimaksujen siirtohintasetukseen

## FK KANNATTAA KORTTIMAKSUJEN SIIRTOHINTA-ASETUKSESSA SÄÄDETTYJÄ SIIRTOHINTATASOJA ILMAN KANSALLISIA POIKKEUKSIA

**Kannatamme ehdotusta siitä, ettei kansallisia siirtohintatasoja oteta käyttöön (asetuksen 3 artikla 2 ja 3 kohdat sekä 4 artikla). Esitys tässä muodossa edistää parhaiten asetuksen tavoitteita: tehokasta maksamista, kilpailua, oikeudellista selvyyttä ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä.**

Kilpailua ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä edistää parhaiten ratkaisu, jossa kansallisia siirtohintatasoja ei oteta käyttöön. Korttimaksaminen on keskittynyt yhä enenevässä määrin kansainvälisille palveluntarjoajille. EU:n siirtohintasetuksessa ehdotettujen kansallisten siirtohintojen käyttöönotto lisäisi entisestään palveluntarjonnan siirtymistä Suomen rajojen ulkopuolelle. Erityisesti korttimaksamisen kansainvälisen luonteen huomioiden ei olisi tasapuolista, että Suomessa ylläpidettäisiin muita EU-maita alhaisempia siirtohintoja.

EU:n siirtohintasetuksessa määriteltyjen enimmäissiirtohintojen ja asetuksen edellyttämien teknisten muutosten vaikutuksia Suomessa on erittäin vaikea arvioida.

### 1 Esityksen vaikutuksista korttimaksamiseen Suomessa

Suomessa korttimarkkina toimii hyvin ja kortin käyttö on yleistä. Rajat ylittäviä korttimaksamisen palveluita käytetään eikä alalle tulon esteitä ole. Suomessa toimii useita kortinmyöntäjiä ja maksutapahtumien vastaanottajia. Korttimaksamisen hinnat ovat kansainvälisesti verrattuna alhaisia ja tapahtumien välitys nopeaa. Korttivalikoima on laaja ja kortteihin liittyvien palveluiden määrä kasvaa. Korteilla maksetaan pieniäkin ostoksia. Ostokset ovat Suomessa selvästi pienempiä kuin Euroopassa keskimäärin. Kuluttajat maksavat 77 % ostoksistaan kortilla (*FK: Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat 2014*). Korttimaksujen määrä on kasvanut tasaisesti. Vuonna 2014 kasvua oli 7 % edelliseen vuoteen verrattuna.

Valtaosa korttimaksuista tehdään debit-korteilla maan rajojen sisällä. Kortilla maksetaan pääsääntöisesti päivittäisasiointia. Lisäksi kuluttajalle on tärkeää, että kortti toimii ulkomailla ja etäkaupassa. Kuluttajat odottavat yhä enenevässä määrin korttimaksamisen laajentamista mobiiliin ympäristöön. EU:n siirtohintasetus sellaisenaan heikentää kortinmyöntäjien mahdollisuuksia tehokkaamman ja turvallisemman korttimaksamisen kehittämiseen. Lisäksi alhaisemmat siirtohinnat ja asetuksen edellyttämien teknisten muutosten toteutus lisäävät kustannuksia. On myös riski, että korttimaksuista siirrytään käteiseen. Kansallisten alhaisempien siirtohintojen käyttöönotto edelleen heikentäisi kortinmyöntäjän asemaa kehittää palveluita.

### Siirtohinnat ovat tarpeellisia korttimaksamisen kehittämiseksi

Suomessa siirtohinnat ovat olleet kansainvälisesti verrattuna alhaisia. Siirtohinnat peritään maksunsaajan palveluntarjoajalta ja hyvitetään kortinmyöntäjälle. Siirtohinnat



mahdollistavat korttituotteiden jatkokehityksen ja ovat tarpeellisia korttimaksamisen jatkuvuuden kannalta. Siirtohintojen avulla korttimaksamista saadaan ohjattua tehokkaampaan ja turvallisempaan suuntaan.

Siirtohintatasoja on runsaasti ja ne vaihtelevat korttiohjelmien välillä. Siirtohinnot poikkeavat myös korttiohjelman sisällä kortti- ja tapahtumatyypistä sekä maasta riippuen. Siirtohinnoista on joissain tapauksissa sovittu bilateraalisti kortinmyöntäjän ja maksutapahtumien vastaanottajan välillä. EU:n siirtohintasetus tulee vaikuttamaan toimijoihin eri tavoin. Näkemyksemme mukaan siirtohintatuotot Suomessa kokonaisuudessaan laskevat.

EU:n siirtohintasetuksessa säädetty siirtohintatasot 0,2 % ja 0,3 % perustuvat MIT-testiin. Testissä huomioidaan vain yksi korttimaksamisen osapuoli, maksun saaja eli kauppias. Maksuvälineitä tulisi arvioida laajemmin kaikkien maksuvälineeseen liittyvien osapuolten näkökulmasta: kauppiaan, kuluttajan, maksuvälineen myöntäjän ja maksutapahtumien vastaanottajan. MIT-testissä jätetään huomioimatta esimerkiksi orastava siirtymä mobiilimaksamiseen. MIT-testi ei myöskään perustu tuotantokustannuksiin, jotka käteisen osalta ovat merkittäviä.

#### **Maksukortin luotto-ominaisuudesta**

Luottokorttiluotto voidaan rinnastaa vakuudettomaan luottoon, joka tarjoaa kuluttajalle maksuaikaa korkoa vastaan. Luoton hinta, viitekorko ja marginaali, ovat kuluttajan maksamia kuluja luottokortin myöntäjälle luoton käytöstä. Korkotasoon, luoton hintaan tai luottokorttiehtoihin siirto hinnalla ei ole vaikutusta.

#### **Järjestelmämuutoksista syntyy merkittäviä kustannuksia**

EU:n siirtohintasetuksen implementointi pakottaa alan investoimaan korttimaksamisen järjestelmiin. Esimerkiksi korttituotteiden elektroninen ja visuaalinen tunnistaminen edellyttää järjestelmämuutoksia kaikilta korttimaksamisen osapuolilta. On jopa esitetty, että kaikki liikkeellä olevat kortit olisi uusittava. Lisäksi raportointijärjestelmiä on muutettava. Implementoinnista aiheutuvat muutokset eivät kaikilta osin ole vielä tiedossa.

## **2 HE-luonnoksessa ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia koskevat kommentit**

Asetuksessa säädetään soveltamisalasta tyhjentävästi (1 artikla) sekä asiallisen että alueellisen soveltamisalansa suhteen. Asetuksen soveltamisalaa ei voida käsittääksemme tehokkaasti laajentaa ehdotetun maksupalvelulain 9 a §:n mukaisesti ETA-valtioihin (Norja, Liechtenstein ja Islanti), koska asetuksen soveltaminen ETA-valtiossa edellyttää kyseisen valtion ilmoitusta komissiolle (notifikaatio).

Maksupalvelulakia sovelletaan yleisesti kaikkiin maksupalveluntarjoajiin näiden oikeudellisesta statuksesta riippumatta.<sup>1</sup> Sääntelyn kohteena on lähtökohtaisesti maksupalveluntarjoajan ja maksupalvelunkäyttäjän välinen sopimussuhde. Maksupalvelulakiin sisältyvät lisäksi myös toimivaltaisia viranomaisia koskevat säännökset.

<sup>1</sup> Maksulaitoslaki kattaa maksupalveludirektiivin (2007/64/EY) II osaston (elinkeinotoiminnan sääntely) ja maksupalvelulaki maksupalveludirektiivin III ja IV osastot (maksupalvelujen tarjoaminen). Ulkomaisten ETA-alueelle sijoittautuneiden maksulaitosten toiminnasta Suomessa säädetään erillisessä laissa (298/2010).



## **Asetusta koskeva viittaussäännös voitaisiin sijoittaa maksupalvelulain yleistä soveltamisalaa koskevaan 1 §:ään.**

*Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, korttipohjaisiin maksutapahtumiin sovelletaan korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista siirtohinnoista annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2015/751, jäljempänä korttimaksujen siirtohintasetus.*

### **2.1**

#### **Vaihtoehtoisia oikeussuojakeinoja tulisi analysoida tarkemmin**

HE-luonnoksessa mainittua ADR-direktiiviä sovelletaan ainoastaan kuluttajasopimukseen, joten saman periaatteen tulisi koskea myös asetuksen täytäntöönpanoa. Asetus ei näyttäisi asettavan direktiivistä poikkeavia vaatimuksia.

Voimassa olevaan maksupalvelulakiin sisältyy varotoimia, vastuukysymyksiä ja oikeussuojakeinoja koskeva 14 §, joka on kuluttajasuhteissa pakottavaa sääntelyä maksupalvelulain 7 § 2 momentin mukaisesti. Asetuksen vaatimus vaihtoehtoisista oikeussuojakeinoista täyttyy käsityksemme mukaan jo nykyisen maksupalvelulain 14 § 8)-kohdan nojalla.

Pykälän 8)-kohdan mukaan palveluntarjoajan on annettava *tieto mahdollisuudesta ilmoittaa palveluntarjoajan menettelystä palveluntarjoajan toimintaa valvovalle viranomaiselle ja mahdollisuudesta saattaa puitesopimukseen perustuva riita kuluttajariitalautakunnan tai muun vastaavan elimen käsiteltäväksi.*

Perusteluissa (HE 169/2009 vp. s. 42) todetaan, että ”direktiivin 42 artiklan 7 kohdan b alakohdan mukaan ennakkotiedoissa on kerrottava tuomioistuimen ulkopuolisista valitusmenettelyistä ja oikeussuojamenettelyistä. Suomessa käytettävissä olevat keinot ilmenevät pykälän 8 kohdasta. Tällainen on ensiksikin mahdollisuus ilmoittaa palveluntarjoajan toiminnasta viranomaiselle, joka 83 §:n mukaan valvoo palveluntarjoajan toimintaa. Maksupalvelun käyttäjän ollessa kuluttaja ennakkotiedoissa on kerrottava hänen oikeudestaan saattaa puitesopimukseen perustuva riita kuluttajariitalautakunnan käsiteltäväksi. Säännöksessä tarkoitettu muu kuluttajariitalautakuntaa vastaava elin on esimerkiksi Kuluttajaviraston, Finanssialan Keskusliiton ja Finanssivalvonnan keskinäiseen sopimukseen perustuva pankkilautakunta, joka antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien, pienryntäjien ja muiden niihin verrattavien asiakkaiden valituksiin.”

Jatkovalmistelussa olisi hyvä analysoida tarkemmin nykyisin käytettävissä olevat vaihtoehtoiset oikeussuojakeinot ottaen huomioon myös sopimusvapaus ja soveltuvat lainvalintasäännökset. Alla on nostettu esiin joitakin näkökohtia.

#### **Maksupalvelunkäyttäjä on kuluttaja**

Kun kuluttajan kotipaikka on Suomessa ja kuluttajan palveluntarjoaja on sijoittautunut Suomeen, kuluttaja voi ottaa yhteyttä yleiseen kuluttajaneuvontaan (maistraatit) ja saattaa asian kuluttajariitalautakunnan (KRIL) käsiteltäväksi.

Kun kuluttajan maksupalveluntarjoaja on sijoittautunut ETA-alueelle, kuluttaja voi tehdä valituksen Euroopan kuluttajakeskuksen kautta.



## **Maksupalvelunkäyttäjä ei ole kuluttaja**

Maksunsaaja ja maksutapahtumien vastaanottaja ovat yrityksiä. Maksunsaajan ja maksutapahtumien vastaanottajan väliset erimielisyydet ratkaistaan sopimuksessa sovitulla tavalla.

Yritysten välillä voidaan sopia oikeuspaikasta, sovellettavasta laista ja sovellettavasta menettelystä varsin vapaasti. Osapuolet voivat sopia esimerkiksi välimiesmenettelystä annetun lain (967/1992) mukaisesta menettelystä tai asian viemisestä Keskuskauppakamarin Välityslautakunnan ratkaistavaksi. Osapuolet voivat myös sopia asian viemisestä yleiseen tuomioistuimeen, jolloin riita-asiaan voidaan soveltaa myös oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 20 luvun mukaista sovintomenettelyä. Ruotsissa on katsottu, että vastaavat menettelyt ovat tältä osin riittäviä<sup>2</sup>.

## **Käsittelyn edellytykset FINEn Pankkilautakunnassa**

Koska myös muita vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä on käytettävissä, mahdollisuus saattaa asia FINEn Pankkilautakunnan käsiteltäväksi tulisi edelleen perustua FINEn ja maksupalveluntarjoajan väliseen vapaaehtoiseen sopimusjärjestelyyn.

Mikäli maksupalvelunkäyttäjälle halutaan aina tarjota mahdollisuus saattaa asia FINEn pankkilautakunnan ratkaistavaksi, tulisi maksupalveluntarjoajat velvoittaa varmistamaan vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen saatavuus vastaavasti kuin sijoituspalvelulain (747/2012) 10 luvun 13 § ja 3 momentissa säädetään. Maksupalvelulain 2 lukuun tulisi lisätä tällöin uusi pykälä:

*Maksupalveluntarjoajan on varmistettava, että sen asiakkaana olevat maksupalvelunkäyttäjät voivat saattaa tämän lain soveltamista koskevat yksittäiset erimielisyydet ratkaisusuosituksia antavan riippumattoman toimielimen käsiteltäväksi. Toimielimen sääntöjen tulee turvata erimielisyyksien puolueeton, asiantunteva, avoin, tehokas ja oikeudenmukainen käsittely.*

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

## **2.2 Asetuksen tehokas soveltaminen maksunsaajan ja kuluttajan välisessä suhteessa tulee varmistaa**

Asetuksen 8 artiklan 6 alakohdan toisessa alakohdassa, 10 artiklan 4 alakohdassa ja 10 artiklan 5 alakohdassa säädetään kuluttajan kannalta tärkeistä oikeuksista, joiden soveltaminen tulisi varmistaa asetuksessa 14 artiklassa edellytetyllä tavalla. HE-luonnos jättää kuitenkin täysin avoimeksi sen, mitkä oikeussuojakeinot olisivat tällöin kuluttajan käytössä.

Kuluttaja-asiamiehen tulisi voida määrätä maksunsaajalle kielto säännösten rikkomistilanteissa. Maksupalvelulain 85 § kattaa kuluttaja-asiamiehen kielto-oikeuden

<sup>2</sup> Förmedlingsavgifter vid kortbetalningar s. 39 ss.. Delrapport från 2015 års betaltjänstutredning (Fi 2015:02).



maksupalveluntarjoajaan nähden. **FK ehdottaa, että pykälään lisättäisiin selvyyden vuoksi myös maksunsaajia koskeva 4 momentti:**

*Mitä edellä 1 – 4 momentissa säädetään, sovelletaan myös maksunsaajaan, joka rikkoo korttimaksujen siirtohintaa-asetuksessa säädettyjä velvoitteitaan suhteessa kuluttajaan.*

### 2.3 **Kuluttajaluottosäntely takaa luottokorttiluottojen hinnoittelun läpinäkyvyyden**

Luottokorttiluottoihin sovelletaan kuluttajansuojalain 7 lukua kuluttajaluotoista. Säännökset perustuvat EU:n kuluttajaluottodirektiiviin 2008/48/EY. Esimerkiksi säännökset kulujen ilmoittamisesta soveltuvat myös maksuaikakortteihin. Ainoastaan silloin, kun kuluttajalta ei peritä lainkaan korkoa tai muita maksuja, säännöksiä ei tarvitse soveltaa.

Säännösten noudattamista valvovat kuluttaja-asiamies, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja sen alaisina piirihallintoviranomaisina aluehallintovirastot sekä myös Finanssivalvonta silloin, kun luotonantajana on Finanssivalvonnan valvottava.

### 2.4 **Seuraamusmaksulle ei ole perusteita**

HE-luonnoksessa ehdotetaan asetuksen 3 ja 4 artiklan vastaista teoista tai laiminlyönneistä Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä teoista tai laiminlyönneistä, jotka ovat erityisen moitittavia ja merkittäviä markkinoiden luottamuksen tai valvottavien toiminnan vakauden turvaamisen kannalta. EU-lainsäädännössä seuraamusmaksusta säädetään nimenomaisesti muun muassa luottolaitosdirektiivissä, vakavaraisuusasetuksessa, esitedirektiivissä, markkinoiden väärinkäytösdirektiivissä, neljännessä rahanpesudirektiivissä ja toisessa varainsiirtoasetuksessa. On selvää, että esimerkiksi vakavaraisuussäännösten laiminlyönti voi vaarantaa pankin toiminnan vakauden tai että sisäpiiritiedon väärinkäyttö voi horjuttaa vakavasti markkinoiden luottamusta.

Asetuksessa ei edellytetä seuraamusmaksua. Seuraamusmaksussa olisi siten kyse kansallisesta lisäsäntelystä. HE-luonnoksessa tulisikin perustella, miksi asetuksen 3 ja 4 artiklojen vastainen menettely olisi erityisen moitittavaa markkinoiden luottamuksen tai valvottavien toiminnan vakauden kannalta. *FK katsoo, että seuraamusmaksulle asetettavat perusedellytykset eivät täyty, vaan Finanssivalvonnan valvottavien osalta muut käytettävissä olevat keinot ovat riittäviä asetuksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi.*

## 3 **Lopuksi**

Kannattamme valtiovarainministeriön (VM) esitystä hallituksen esitykseksi laeiksi maksulaitoslain, maksupalvelulain sekä finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta liittyen EU:n korttimaksujen siirtohintaa-asetukseen.

Siirtohintojen on säilyttävä kohtuullisella tasolla. VM:n esityksen mukainen katto siirtohinnoille edistää korttimaksujen kehitystä ja kilpailua paremmin kuin kansallisiin alhaisempiin siirtohintoihin siirtyminen. Siirtohinnoilla tasataan kuluja infrastruktuuriin kuulumisesta. Siirtohintaa peritään korttitapahtumia vastaanottavalta palveluntarjoajalta ja maksetaan kortinmyöntäjälle. EU:n siirtohintaa-asetus ei koske muita korttimaksamisen palkkioita.



EU:n siirtohinta-asetuksen heikkoutena on aiheen epätasapuolinen käsittely, josta yhtenä esimerkkinä on MIT-testi. Kuluttajien ja maksunsaajien lisäksi korttimaksamiseen liittyvät kiinteästi maksuvälineen myöntäjä, maksujen vastaanottaja ja korttiohjelma.

Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää enemmän huomiota lainsäädännöllisiin yksityiskohtiin, jotka koskevat asetuksen täytäntöönpanoa, vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä, seuraamuksia ja asetuksen tehokasta täytäntöönpanoa erityisesti kuluttajan ja maksunsaajan välisessä suhteessa.

Sääntelyn jatkuessa toivomme aiheiden laajempaa käsittelyä.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Päivi Pelkonen