

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till betal- tjänstlag samt vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 oktober 2009 en proposition med förslag till betaltjänstlag samt vissa lagar som har samband med den (RP 169/2009 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

Ekonomiutskottet bad den 8 december 2009 kommunikationsutskottet om ett utlåtande särskilt om propositionens konsekvenser för teleoperatörernas verksamhet och för mobilbetalning. Utlåtandet (KoUU 2/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuomo Antila, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Seppo Tanninen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jussi Mäkinen, kommunikationsministeriet
- jurist Jukka Laitinen, Finansinspektionen
- direktör Kirsi Leivo, Konkurrensverket

- biträdande direktör Outi Haunio-Rudanko, Konsumentverket
- jurist Sanna Hughes, Kommunikationsverket
- överinspektör Heikki Partanen, Dataombudsmannens byrå
- jurist Jaakko Turunen, Centralhandelskammaren
- vice verkställande direktör Petri Carpén och chefsjurist Minna Kurru, Kreditlaget
- expert Riikka Tähtivuori, Finlands näringsliv
- utvecklingschef Anne Nisén och jurist Essi Ruokanen, Finansbranschens Centralförbund
- ombudsman Matti Räisänen, Förbundet för Finsk Handel
- chefsjurist Tuula Sario, Finlands Konsumentförbund rf
- juridisk ombudsman Tiina Toivonen, Företagarna i Finland
- verkställande direktör Reijo Svento och juridisk chef Mika Enäjärvi, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- ordförande för delegationen för IKT-branschen Juha Kivistö, Tjänstemannaunionen TU rf
- verkställande direktör Marjukka Karttunen, Yrittäjänäisten Keskusliitto ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna i avdelningarna III och IV i direktivet om betaltjänster på den inre marknaden sätts i kraft genom en betaltjänstlag.

Betaltjänster som omfattas av lagen är bl.a. gireringar, direktdebiteringar, bank- och kreditkortsbetalningar samt betalningar med mobiltelefon i sådana fall som närmare anges i lagen. Lagen gäller inte kontantbetalning.

Lagen har bestämmelser om tjänsteleverantörens informationsskyldighet gentemot betaltjänstanvändaren. Där föreskrivs också om ändring och avslutande av ramavtal för betaltjänster, initiering och genomförande av betalningstransaktioner och om genomförandetider samt om fastställande av valuteringsdag. En viktig ändring jämfört med den nuvarande lagstiftningen är att genomförandetiden för gränsöverskridande gireringar först förkortas till högst tre arbetsdagar och från början av 2012 till en arbetsdag.

I betaltjänstlagen föreslås också bestämmelser om betaltjänstanvändarens och tjänsteleve-

rantörens rättigheter och skyldigheter i samband med användning av betalkort och andra betalningsinstrument. Betaltjänstanvändarens ansvar för obehörig användning av ett betalningsinstrument begränsas enligt förslaget i regel till högst 150 euro

Lagförslaget innehåller dessutom bestämmelser om bl.a. tjänsteleverantörens ansvar för obehöriga, felaktigt genomförda och icke genomförda betalningstransaktioner.

Finansinspektionen och konsumentombudsmannen ska enligt förslaget övervaka att betaltjänstlagen följs.

Genom betaltjänstlagen upphävs lagen om betalningsöverföringar. Dessutom föreslås till följd av betaltjänstlagen ändringar i konsumentskyddslagen, kommunikationsmarknadslagen, lagen om vissa villkor vid värdepappers- och valutahandel samt avvecklingssystem, personuppgiftslagen, lagen om behandling av vissa marknadsrättsliga ärenden och lagen om skatteuppbörd

Lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Utskottet tillstyrker lagförslagen med några små ändringar.

Propositionen hänger precis som propositionen om en lag om betalningsinstitut (RP 172/2009 rd) samman med genomförandet av det så kallade betaltjänstdirektivet (2007/64/EG). Det syftar till att upprätta en alleuropeisk samordnad marknad för betaltjänster och den vägen att göra det lika lätt, effektivt och säkert att betala (inte minst girering, direktdebitering och kortbetalningar) inom unionen som i varje medlemsstat enskilt. Direktivet skapar en rättslig grund för att bygga upp ett gemensamt eurobe-

talningsområde (Single Euro Payments Area, Sepa).

Syftet med lagen är i högsta grad värt att understödja, menar utskottet. Regleringen av betaltjänster stärker användarnas (konsumenters, detaljhandlares, små och stora företags och myndigheters) rättigheter och skydd. Den ger också större insyn i marknaden, gör övervakningen effektivare och garanterar tjänsteleverantörerna jämlika konkurrensförhållanden.

Till de stora förändringarna hör att de gränsöverskridande gireringarna blir snabbare, gränsen för kundens ansvar vid obehörig användning av betalningsinstrumentet läggs vid 150 euro och prissättningen blir mer transparent när handlarna kan lyfta av de faktiska kostnaderna för betalningsinstrumenten från produktpriserna och föra över dem på avgifterna för användningen av

betalningsinstrumenten. I fråga om den sista punkten vill utskottet fästa uppmärksamheten vid att regleringen kan leda till att det blir vanligare med kontantköp. I ett samhällsekonomiskt perspektiv är det en icke-önskvärd trend, eftersom det är dyrare och ineffektivare att betala kontant än på annat sätt. Det gäller alltså att ge akt på hur betalvanorna utvecklas.

Skyldigheterna enligt det på de flesta punkter totalharmoniserande direktivet har beaktats på behörigt sätt i propositionen, menar utskottet. Även experter har hållit för att propositionens linjeval är motiverat. Den mest intresseväckande frågan har varit hur den nya lagstiftningen påverkar teleföretagens verksamhet och den vägen de mobila betalningarna. Frågan har ventilerats också i kommunikationsutskottets utlåtanden om den aktuella propositionen och den anknyttande propositionen om betalningsinstitut (KoUU 28/2009 rd och KoUU 2/2010 rd).

Teleföretagen och mobilbetalning

Betaltjänstdirektivet utgår från att enhetliga regler ska gälla för företag med likadan verksamhet. När lagen om betalningsinstitut och betaltjänstlagen träder i kraft och direktivet därmed genomförs kommer även teleföretagen att omfattas av betaltjänstbestämmelserna i det fall att de tillhandahåller tjänster som kan klassas som betaltjänster. Var gränsen ska dras behandlas närmare i detaljmotiven till 1 § 6 punkten i lagförslag 1 (s. 28—30). Motiven är på denna punkt desamma som för 1 § 6 punkten i förslaget till lag om betalningsinstitut (RP 172/2009 rd, s. 29—30).

Köp av bl.a. bio-, parkerings- och resebiljetter via mobiltelefon räknas som mobilbetalningar enligt direktivet. Men förmedling av betalning omfattas inte av direktivet när tjänsteleverantören utöver betalningsförmedlingen tillhandahåller ett mervärde i tjänstekonceptet och varan eller tjänsten i fråga kan användas endast med digital utrustning. Förmedling av betalning vid köp av exempelvis ringsignaler, bakgrundsbilder och spel utgör alltså inte betaltjänst enligt propositionen. Enligt motiven till bestämmelsen leder mervärdet till att bl.a. köp via mobiltele-

fon av en resebiljett där kunden själv kan bestämma hur länge biljetten är i kraft eller när den ska träda i kraft faller utanför tillämpningsområdet. I lagförslaget har också den flexibilitet som direktivet medger i fråga om betalningsinstrument för låga belopp utnyttjats fullt ut. Dessa bestämmelser, särskilt de lindrigare kraven på rapportering, blir tillämpliga när betalningsinstrumentet (t.ex. en mobiltelefon) kan användas bara för betalning av smärre belopp.

Teleföretagen har konstaterat att bestämmelserna kan få stora kostnadskonsekvenser med negativa effekter för it-samhällets utveckling och framtagningen av nya e-tjänster. Såväl engångskostnaderna som de fortlöpande kostnaderna beräknas stiga till flera miljoner euro. Kostnadseffekterna kommenteras också i propositionsmotiven (särskilt s. 24—26). Företagen bedömer att kostnaderna gör att vissa redan existerande tjänster för mobilbetalning måste läggas ner.

Av den nya lagstiftningen följer att teleoperatörerna måste gå in för en praxis som styrs av samma skyldigheter visavi betaltjänster som andra betaltjänstleverantörers verksamhet. De nya bestämmelserna om kundkontroll, debitering, rapportering m.m. kommer att ge upphov till diverse kostnader för processer, informationssystem och utbildning som påverkar kundpriserna. En del av kostnaderna är engångskostnader. Med tanke på att betaltjänsterna än så länge är en framväxande nisch hos teleföretagen och inte utgör mer än ca 0,3 procent av deras totala omsättning (mindre än 15 miljoner euro), är kostnaderna avsevärda i förhållande till avkastningen inom sektorn. Men här bör det påpekas att också kreditinstituten kommer att drabbas av kostnader. Även de kostnaderna bedöms bli stora (RP s. 25).

Även kommunikationsutskottet har ägnat situationen stor uppmärksamhet i sina utlåtanden om lagen om betalningsinstitut (KoUU 28/2009 rd) och betaltjänstlagen (KoUU 2/2010 rd). I det första utlåtandet föreslår utskottet att ekonomiskutskottet tar in i betänkamotiven tolkningsanvisningar för 1 § 2 mom. 6 punkten i lagen om betalningsinstitut där begreppet mervärde enligt

propositionen breddas till att även omfatta tjänster eller produkter som levereras digitalt till en mobiltelefon eller annan terminalutrustning och det levererade meddelandet innehåller själva tjänsten eller produkten och samtidigt utgör bevis på att tjänsten köpts. Kommunikationsutskottet föreslår också att lagen under vissa förutsättningar inte heller ska tillämpas på andra än digitala produkter som köpts via mobiltelefon (t.ex. produkter från livsmedelsautomater). Värdet på sådana nyttigheter får i allmänhet inte överskrida tio euro.

Kommunikationsutskottet föreslår i sitt utlåtande om betaltjänstlagen (KoUU 2/2010 rd) att ekonomiutskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande med kravet att man minutiöst bevakar hur bestämmelserna påverkar it-samhällets utveckling och utbudet av e-tjänster och i förekommande fall vidtar åtgärder för att ändra och precisera lagstiftningen.

Det är helt tydligt att man under beredningen av direktivet inte fäste tillräcklig uppmärksamhet vid alla specifika frågor som gäller mobilbetalning. I sin nuvarande utformning medger betaltjänstdirektivet emellertid inte den bredare tolkning av begreppet mervärde som kommunikationsutskottet föreslagit och inte heller ett övre tak för betaltjänst som ersätter s.k. myntbetalning. Kommissionen är entydig på denna punkt. Även Danmark, Norge, Förenade kungariket och Österrike har stannat för en motsvarande reglering. Situationen är densamma i Sverige, där ett förslag till betaltjänstlag avancerar med ett likartat innehåll som i Finland. Ekonomiutskottet anser därför att det inte finns någon anledning för oss att gå in för en annan tolkning som med största sannolikhet skulle få kommissionen att ingripa. Det gäller att se till att även de övriga EES-länderna inför nationell lagstiftning med regler för mobilbetalning och andra betaltjänster som är totalharmoniserade utifrån direktivet.

Ekonomiutskottet påpekar att bestämmelserna inte lägger hinder för mobilbetalning utan att syftet är att likabehandla betaltjänstleverantörerna och samtidigt skydda konsumenterna oavsett vem som förmedlar betalningen. Det är inte bara

teleföretag som tillhandahåller digitala betaltjänster. Enhetliga regler för teleoperatörer och andra betaltjänstleverantörer öppnar möjligheter för teleföretagen att på lika villkor vara med i den fortsatta branschutvecklingen. Men utskottet delar oron för de konsekvenser som lagstiftningen kan få särskilt för mobilbetalning och den vägen också för it-samhällets utveckling. Det handlar om en sektor som fortfarande är stadd i utveckling och där extra kostnader kan bromsa upp utvecklingen, åtminstone på kortare sikt.

I likhet med kommunikationsutskottet förutsätter ekonomiutskottet att man ger akt på hur bestämmelserna påverkar it-samhällets utveckling och utbudet av e-tjänster och att Finland i förekommande fall vidtar åtgärder för att informera kommissionen och ändra EU-lagstiftningen (*Utskottets förslag till uttalande*).

Utskottet vill också fästa uppmärksamheten vid en samlad reglering för teleföretag. Nu ålägger såväl kommunikations- som betaltjänstlagstiftningen en och samma aktör skyldigheter som i viss mån överlappar varandra. Det behövs tydliga tillämpningsanvisningar för att branschaktörerna inte ska drabbas av oöverkomliga svårigheter i övergångsfasen. Övergångstiden i lagförslag 1 erbjuder möjligheter till detta.

Betaltjänstanvändares ansvar för obehörig användning av betalningsinstrument

Den föreslagna 62 § föreskriver om betaltjänstanvändares ansvar när någon annan har använt ett betalningsinstrument obehörigen. Regler gällande användning av betalningsinstrument finns också i 53 och 54 §. Det har påpekats att det inte är helt klart hur dessa paragrafer ska tolkas i förhållande till varandra.

Ekonomiutskottet konstaterar att 62 § 3 mom. 3 punkten i förslaget i sak motsvarar 7 kap. 19 § 2 mom. 2 punkten i konsumentskyddslagen. Bestämmelsen har kunnat tillämpas även på betalkort i internationellt bruk, vilket framgår av HD 1994:82.

Betaltjänstlagens 53 och 54 § föreskriver om skyldigheten för en innehavare av ett betalningsinstrument att dra försorg om instrumentet och

att anmäla om betalningsinstrumentet förloras, orättmätigt innehas av någon annan eller används obehörigen. I 62 § åter föreskrivs det om när och i vilken utsträckning en betaltjänst användare är ansvarig för obehörig användning av ett betalningsinstrument.

Ansvarskriterierna i 1 mom. gäller för situationen att betalningsinstrumentets innehavare försummat sin skyldighet enligt 53 eller 54 §. I 2 mom. läggs ett tak för den summa som ansvaret enligt kriterierna i 1 mom. 2 eller 3 punkten gäller. I 3 mom. anges kriterierna för att bli befriad från ansvar. Kriteriet i 3 mom. 3 punkten är att betalningsmottagaren inte vederbörligen försäkrat sig om betalarens rätt att använda betalningsinstrumentet. Detta kriterium för ansvarsbefrielse (liksom även kriterierna i 1 och 2 punkten) kan tillämpas när betalningsinstrumentets innehavare själv försummat sina skyldigheter enligt 53 eller 54 §. Bestämmelserna motsvarar till denna del 7 kap. 19 § i konsumentskyddslagen. Men om innehavaren av betalningsinstrumentet förfarit bedrägligt på det sätt som avses i 62 § 4 mom., skyddas han eller hon inte av 3 mom. 3 punkten och inte heller av de övriga kriterierna i 3 mom. Skillnaderna jämfört med nuvarande lagstiftning beror på direktivet.

Uppföljning

Det handlar om en stor lagstiftningsreform med stora effekter för olika aktörer och praxis. Utskottet understryker vikten av att dels bevaka hur marknaden sammantaget utvecklas, dels gå ut med allmänna råd och information. På vissa punkter kan det också behövas kompletterande bestämmelser (t.ex. i fråga om 6 § i lagförslag 1 om betalningars giltighet gentemot utomstående). Behoven bör kartläggas med det snaraste och åtgärder vidtas om så krävs.

Detaljmotivering

1. Betaltjänstlag

5 §. Utskottet har lagt till en hänvisning till 51 § i 2 mom. Därmed undviks de likviditets- och

riskhanteringsproblem som eventuellt kunde följa av att 51 § om valuteringsdag tillämpas på betalningstransaktioner som genomförs i valutan i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Genom ändringen kan den situationen undvikas att finska kreditinstitut tvingas betala ränta till kunder utanför EES på medel på s.k. nostrokonton räknat från bokföringsdagen, trots att de själva inte kan få motsvarande ränta på pengarna av det monetära finansinstitut där nostrokottot är inrättat.

69 §. Utskottet har preciserat skrivningen i 4 mom. så att ansvarsbegränsningen endast kan gälla indirekta skador som uppstått i betalningsförmedlingen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—7 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 men 5 och 69 § med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

5 §

Övriga begränsningar som följer av tjänsteleverantörens etableringsort och betalningstransaktionens valuta

(1 mom. som i RP)

Lagens 49, 51 och 52 § tillämpas inte på betalningstransaktioner som genomförs i någon annan valuta än euro eller valutan i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

69 §

Skadestånd

(1—4 mom. som i RP)

Tjänsteleverantörens ansvar för indirekt skada som förorsakats genom fel eller försummelse när betalningsuppdraget utförs kan genom avtal uteslutas eller begränsas. Tjänsteleverantören kan dock inte åberopa ansvarsbegränsningsvillkoret om tjänsteleverantören eller någon för vars

förfarande denne ansvarar har orsakat skadan med avsikt eller av grov vårdslöshet.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen noga bevakar hur bestämmelserna påverkar it-samhällets utveckling och utbudet av e-tjänster och i förekommande fall vidtar åtgärder för att ändra EU-lagstiftningen.

Helsingfors den 24 mars 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Antti Rantakangas /cent
medl. Hannu Hoskonen /cent
Harri Jaskari /saml
Anne Kalmari /cent
Toimi Kankaanniemi /kd

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jouko Laxell /saml
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /saml
Markku Uusipaavalniemi /cent
ers. Klaus Pentti /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.