

U 57/2013 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista toimitusmaksuista (*korttimaksujen siirtohintasetus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 24 päivänä heinäkuuta 2013 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuk-

seksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloittavista toimitusmaksuista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä syyskuuta 2013

Eurooppa- ja ulkomaankauppaministeri *Alexander Stubb*

Finanssineuvos Harry Leinonen

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KORTTIPOHJAISISTA MAKSUTAPAHTUMISTA VELOITETTAVISTA TOIMITUSMAKSUISTA**

## 1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 24 päivänä heinäkuuta 2013 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi korttipohjaisista maksutapahtumista veloitettavista toimitusmaksuista (korttimaksujen siirtohintasetus), KOM(2013) 550 lopullinen (englanninkielisestä versiosta COM(2013) 550 final, 24 July 2013 julkaistiin korjattu versio COM(2013) 550 final/2 päivämäärällä 5 August 2013).

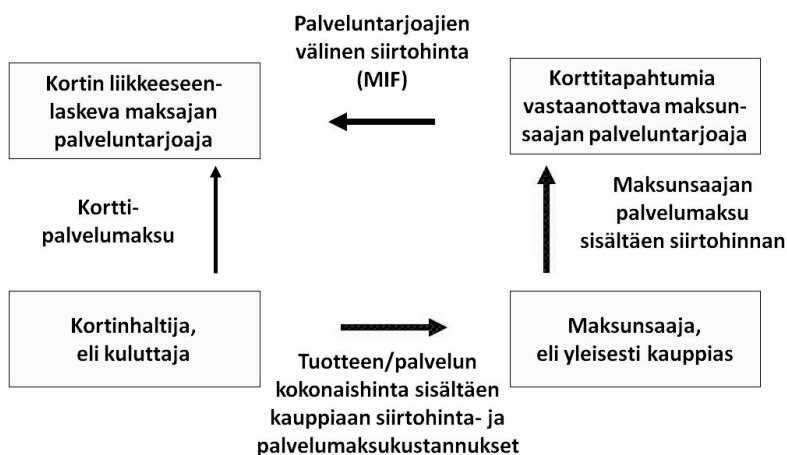
## 2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla asetuksella pyritään kehittämään EU:n maksupalvelujen markkinoita edistämällä kilpailua erityisesti korttimaksujen osalta. Tehostamisesta ja kilpailun lisääntymisestä hyötyisivät kuluttajat sekä vähittäiskauppiat ja muut korttimaksuja vastaanottavat tahot.

Asetusehdotus on osa yleistä SEPA-hanketta (Single Euro Payment Area) yhte-

näisen maksualueen luomiseksi. Yhteisten markkinoiden saavuttamisen esteenä on nykytilanteessa niin sanotuissa neljän osapuolen korttijärjestelyissä laajasti perittävät palveluntarjoajien väliset toimitusmaksut (Multilateral Interchange Fees, MIF), jäljempänä muistiossa termillä siirtohinna. Siirtohinna on veloitus, jonka korttimaksun kauppiaalta vastaanottava maksupalveluntarjoaja maksaa kortin liikkeeseen laskevalle maksupalveluntarjoajalle vastaanottamistaan maksuista (kuva 1). Siirtohinna siirtyy maksunsaajan palveluntarjoajan maksettavaksi ja sisällytettäväksi maksunsaajalta perittäviin palvelumaksuihin, josta se siirtyy eteenpäin maksunsaajan eli kauppiaan tuote- ja palveluhintoihin. Siirtohinnoista sovitaan yleensä monenkeskisesti palveluntarjoajien kesken. Siirtohinnoista on aikaisempaa sääntelyä EU:ssa vain Tanskassa, mutta useat maat ovat harkinneet (muun muassa Englanti, Italia, Puola, Saksa ja Unkari) rajoitustoimia. EU:n kilpailuviranomainen on asettanut siirtohintarajoituksia kansainvälisille Visa ja MasterCard -maksuille EU:n alueen sisällä.

Kuva 1: Siirtohinna ja palvelumaksukäytännöt korttimaksuissa



Sääntelyn tavoitteena on lisätä oikeudellista selvyyttä ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä sekä lisätä kilpailua markkinoilla. Asetuksessa säädettäisiin ensinnäkin neljän osapuolen korttijärjestelyissä käytettävistä siirtohinnoista asettamalla niille enimmäismäärät. Lisäksi säädettäisiin kaikkiin korttimaksuihin sovellettavista yleisistä ja yhteisistä liiketoimintasäännöistä, koskien mm. alueellisten toimiluparajoitusten kieltämistä, maksujärjestelyiden ja selvitystoiminnan erottamista, rinnakkaisten tuotemerkkien käyttömahdollisuuksia ja kauppiaiden mahdollisuutta valita korttipalveluita.

Ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin EU:ssa maksukortilla tehtävistä maksutapahtumista, kun sekä maksajan että maksunsajan maksupalveluntarjoajat ovat sijoittautuneet EU-alueelle. Asetusta ei sovellettaisi maksuvälineisiin, joita voidaan käyttää vain rajoitetusti erityistä tarvetta varten, kuten esimerkiksi vain varsinaisesti matkustamiseen käytettyihin matkalippujärjestelmiin tai vain polttoaineostoksiin käytettyihin huoltamokortteihin (1 artikla). Asetuksen määritelmät ovat pääosin yhteneviä maksupalveludirektiivin, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007 maksupalveluista sisämarkkinoille, määritelmien kanssa, mutta niitä on muutettu vastaamaan asetuksen direktiiviä rajoitetumpaa soveltamisalaa. Korttimaksu on määritelty ehdotuksessa laajasti ja se kattaa myös ilman varsinaista fyysistä korttia toimivat erilaiset korttimaksua muistuttavat matkapuhelin- ja verkkomaksut, kun maksuihin käytetään maksukorttitapahtuman infrastruktuuria ja liiketoimintasääntöjä. Pankkikorttitapahtumalla (debitkorttitapahtumalla) tarkoitetaan 48 tunnin kuluessa tilille kirjattavaa maksutapahtumaa, ja vastaavasti luottokorttitapahtumalla (creditkorttitapahtumalla) 48 tunnin jälkeen lopullisesti maksettavaa maksutapahtumaa (2 artikla).

Asetusehdotuksessa asetetaan pankki- ja luottokorttipohjaisten maksutapahtumien siirtohintojen enimmäismääräksi 0,2 prosenttia pankkikorttimaksutapahtuman arvosta ja 0,3 prosenttia luottokorttitapahtuman arvosta. Enimmäismäärät tulevat voimaan jäsenvalti-

oiden rajat ylittävien maksutapahtumien osalta kahden kuukauden kuluttua asetuksen voimaantulosta ja kotimaisten maksutapahtumien osalta kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta. Enimmäismäärät koskevat myös maksuja, joilla on siirtohintojen vastaava tarkoitus tai vaikutus. Enimmäismäärien kiertämisen estämiseksi säädettäisiin, että siirtohinnan osaksi lasketaan kaikki kortin myöntävän pankin maksukorttijärjestelyltä saamat maksutapahtumiin liittyvät nettokorvaukset. Säännökset eivät koske käteisnostoja tai maksutapahtumia, jotka on tehty liiketoimintamenoja varten tarkoitetuilla maksukorteilla (yrityskortit) tai niin sanottujen kolmen osapuolen maksukorttijärjestelyjen myöntämällä korteilla, joissa korttien liikkeeseenlaskuyhteisö ja maksutapahtumien vastaanottoyksikkö on sama (3—5 artiklat).

Kaikkien maksukorttijärjestelyjen maksukorttien myöntämistä tai maksukorteilla tehtävien maksutapahtumien vastaanottamista varten myönnettävien toimilupien olisi katettava koko EU:n alue, ja kaikki alueelliset rajoitukset kiellettäisiin (6 artikla).

Maksukorttijärjestelyt on erotettava oikeudelliselta muodoltaan, hallinnoltaan ja päätöksenteoltaan maksutapahtumien selvitysyksiköistä. Maksutapahtumien käsittelyä koskevat säännöt eivät saa olla alueellisesti syrjiviä, eivätkä maksukorttijärjestelyt tai korttien vastaanottoyksiköt saa asettaa tytäryhtiöitään tai osakkeenomistajiaan parempaan asemaan kuin järjestelyjen ja palvelujen muita käyttäjiä ja sopimusosapuolia. Maksutapahtumien selvitysyksiköiden on noudatettava kansainvälisiä tai EU-standardeja ollakseen teknisesti yhteentoimivia muiden EU-alueella toimivien maksukäsittelyjärjestelmien kanssa (7 artikla). Asetuksen 7 artikla ei koske kolmen osapuolen maksukorttijärjestelyitä.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan kiellettäväksi sopimussäännöt, joilla rajoitetaan tai estetään maksukortin myöntäjää yhdistämästä monen maksuvälinetuotemerkin käyttäminen samalla maksukortilla tai muulla maksuvälineellä. Maksukorttijärjestelyjen tuotemerkkien yhteiskäyttöä koskevien sääntöjen olisi oltava syrjimättömiä. Maksajalla olisi oltava oikeus päättää maksun tehdessään, mi-

tä maksuvälinetuotemerkkiä hän käyttää, eikä valintaa saisi rajoittaa maksuvälineisiin tai maksupaikan laitteisiin lisätyillä automaattisilla mekanismeilla (8 artikla). Myös maksunsaajien ja maksun vastaanottoyksiköiden välisissä sopimuksissa olevat säännöt, joilla estetään maksunsaajan mahdollisuus ohjata kuluttajia käyttämään suosimaansa maksuvälinettä, kielletäisiin. Samoin kielletäisiin säännöt, jotka estävät antamasta maksajille tietoa siirtohinnoista tai kauppiasveloituksista (11 artikla).

Jollei palvelumaksujen yhdistämisestä ole sovittu, maksupalveluntarjoajien olisi perittävä maksunsaajan maksamat palvelumaksut niin, että niissä erotetaan eri korttityypeistä ja –tuotemerkeistä maksunsaajalta (toisin sanoen kauppiaalta) perittävät veloitukset. Tiedot eri palvelumaksuista on oltava maksunsaajan ja maksupalveluntarjoajan välisessä sopimuksessa (9 artikla). Maksunsaajan palveluntarjoaja ei saa velvoittaa maksunsaajaa (kauppiasta) vastaanottamaan kaikkia tai muita maksupalveluntarjoajan tarjoamia maksuvälineitä kuin maksunsaajan itse hyväksymiä (= Honour All Cards –säännön kielto), elleivät ne ole saman säännellyn siirtohinnan kohteena. Maksunsaajien (kauppiaiden) on ilmoitettava selvästi mahdollisista korttien hyväksymisrajoituksista asiakkailleen samalla kun ne ilmoittavat hyväksymistään kortteista. Liikkeeseenlaskijoiden on varmistettava, että erityyppiset kortit voidaan erottaa ulkonäöltään ja sähköisesti (10 artikla).

Maksutapahtuman jälkeen maksunsaajan maksupalveluntarjoajan on annettava maksunsaajalle tiedot maksutapahtuman viitteestä, sen määrästä ja siitä perittävästä palvelumaksuista. Siirtohinnan määrä on eriteltävä tapahtumista annettavissa tiedoissa. Etukäteen voidaan sopia siitä, että tiedot annetaan määräajoin. Maksunsaajan suostumuksella tiedot voidaan antaa myös maksutapahtumakohtaisten tietojen sijaan esimerkiksi tuotemerkki- ja korttityyppikohtaisesti yhdistettynä (12 artikla).

Jäsenvaltioiden olisi nimettävä asetuksen toimeenpanemisesta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset, joille tulee antaa riittävät tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet. Toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on valvoa

asetuksen noudattamista ja niiden on ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin asetuksen noudattamisen varmistamiseksi. Viranomaisilla on oltava tehtäviensä hoitamiseksi riittävät resurssit. Nimetyistä viranomaisista on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta (13 artikla).

Asetuksen rikkomisesta olisi säädettävä seuraamukset ja seuraamussääntöjen soveltamista olisi valvottava. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Seuraamuksia koskevista säännöksistä on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Lisäksi jäsenvaltioilla on oltava asianmukaiset ja tehokkaat tuomioistuimen ulkopuoliset riidantarkaisumenetelmät maksunsaajien ja maksupalveluntarjoajien välisiä riitoja varten. Toimielimet on ilmoitettava komissiolle kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta (14–15 artiklat).

Komission on neljän vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus asetuksen soveltamisesta. Erityisesti raportissa on selostettava siirtohintojen tason tarkoituksenmukaisuutta ja ohjaamismekanismeja, kuten hinnoittelua sekä teknologian kehitystä ja uusien toimijoiden markkinoille tulon mahdollisuuksia (16 artikla).

Asetus tulisi voimaan 20 päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan Unionin virallisessa lehdessä (17 artikla).

### **3 Ehdotuksen oikeusperusta ja sen suhde toissijaisuusperiaatteen**

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaan. Tavoitteena on poistaa maksupalvelujen vapaata liikkumista vaikeuttavat esteet. Asetusehdotus käsitellään SEUT:n mukaan yhteispäätösmenettelyssä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti (SEU 5 artiklan 3 kohta) EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutus-

ten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että rajat ylittävien yhteisten maksumarkkinoiden saavuttamiseksi on käytettävä EU:n tason sääntelyä ja toimenpiteitä. Toimintakehyksen on oltava EU:ssa yhteneväinen oikeudellisen selvyyden ja tasapuolisten toimintaedellytysten saavuttamiseksi. Komission mielestä asetus on sopivin lainsäädäntöväline, koska siirtohinnat ja rajoittavat liiketoimintasäännöt vaativat teknistä standardisointia ja mahdollisimman täydellistä harmonisointia.

#### 4 Ehdotuksen vaikutukset

##### 4.1 Komission vaikutusarvio

Komissio on suorittanut asetusehdotuksen ja 24 päivänä heinäkuuta annetun 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 yhteisen vaikutusarvioinnin. Arvion mukaan kilpailu korttimaksumarkkinoilla toimii nykytilassa huonosti. Markkinat ovat pirstoutuneet ja uusilla toimijoilla on vaikeuksia päästä markkinoille. Aikaisemmin edulliset ja tehokkaat kansalliset korttijärjestelyt ovat hävinneet ja ne ovat korvautuneet kansallisten toimilupaedellytysten nojalla toimivilla kansainvälisillä korteilla. Nykyinen markkinarakente rajoittaa innovaatiota maksamisen alueella. Merkittävä kilpailuongelmia aiheuttava tekijä on juuri siirtohintakäytäntö. Siirtohinnat vyörytetään kuluttajille, jotka maksavat ne näkymättömänä osana korkeampia tuote- ja palveluhintoja. Siirtohintojen taso vaihtelee suuresti jäsenvaltioiden välillä. Komission perustelee siirtohintojen sääntelytarvetta kilpailupoliittisista lähtökohdista.

Komission ehdottamat 0,2 ja 0,3 prosentin siirtohintatasot pankki- ja luottokorttitapahdumille perustuvat raja-arvoihin, joiden kohdalla kauppiat pitävät yhdentekevänä, vastaanottavatko he kuluttajalta käteis- vai korttimaksun. Rajoittamalla siirtohinnat tälle tasolle torjuttaisiin epäsuhtaisia kauppiasmaksuja, joilla kuluttajalle aiheutetaan liiallisia

piilokustannuksia ja kauppiaille aiheutetaan haluttomuutta hyväksyä maksukortteja. Ehdotetut enimmäismäärät vastaavat EU:n kilpailuviranomaisten aikaisemmin kansainvälisille maksukorttijärjestelyille (MasterCard ja Visa Europe) käytettäväksi hyväksymiä tasoja rajatylittävälle korttimaksuille EU:n alueella.

Komission käyttämää lähtökohtaa rajoituksia määriteltäessä, kauppiaan yhdentekevyyssperiaatetta (=Merchant Indifference Test) on kritisoitu sen vuoksi, ettei se perustu varsinaisiin tuotantokustannuksiin, mikä on tavallisesti mahdollisen hintasääntelyn lähtökohtana. Lisäksi kauppiaiden mahdollinen yhdentekevyys johtaa kauppiaiden heikkoon korttikiinnostukseen. Yhdentekevyydystason mukaiset siirtohinnat vähentävät käteisen ja korttimaksujen kustannuseroa myyntipisteissä, kun sitä alemmat siirtohinnat lisäävät kustannuseroa ja antavat mahdollisuuden myymäläpisteen kustannuksien alentamiseen kortin käytön laajenemisen myötä, mikä luo silloin paremmat kilpailuedellytykset kortteja hyväksyville kaupoille verrattuna pelkästään käteisellä toimivien kilpailijoihin. Kauppiaskohtaiset tilanteet vaihtelevat myös paljon. Käteisen käyttö vertailukohtana siirtohintatasoja määriteltäessä johtaa myös siihen epäloogiseen tilanteeseen, että kun käteiskustannukset jatkuvasti nousevat käteislogistiikan manuaalisuudesta ja tehottomuudesta johtuen, niin siirtohintoja pitäisi ajan myöten nostaa tehottomuuseron kasvaessa.

Komission vaikutusarvion mukaan tehokkain vaihtoehto tilanteen edistämiseksi ja markkinoiden tehokkaan toiminnan parantamiseksi on käyttää samanaikaisesti kahta eri keinoa; ”Honour All Cards” -säännön kieltämistä ja enimmäismäärien asettamista siirtohinnoille. Näin lisättäisiin myös markkinoiden läpinäkyvyyttä. Oikeusvarmuutta lisättäisiin yhtenäisillä siirtohintatasoilla. Kilpailua lisättäisiin mahdollistamalla toisessa jäsenvaltiossa toimivan maksujen vastaanottoyksikön, eli maksunsaajan maksupalveluntarjoajan, käyttäminen. Jotta myös pienemmät markkinatoimijat hyötyisivät toimista, olisi välttämätöntä sisällyttää myös kansalliset korttimaksujärjestelyt sääntelyn piiriin. Nämä sääntelytoimet johtavat komission arvion mukaan säästöihin, joista kuluttajat hyö-

tyisivät alempina hintoina ja maksamisen kustannuksina. Siirtohintojen enimmäistason asettamisen odotetaan myös lisäävän maksukorttien hyväksymistä vähittäiskaupoissa, mikä puolestaan voi vaikuttaa myönteisesti maksukorttien käyttöön ja maksamisen kokonaiskustannuksiin.

#### **4.2 Vaikutukset Suomessa lainsäädäntöön**

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä sen täytäntöönpano pääsääntöisesti edellytä kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Asetuksen säännökset toimivaltaisista viranomaisista, seuraamuksista ja tuomioistuinten ulkopuolisista riidanratkaisumekanismeista vaativat kuitenkin kansallista täytäntöönpanoa. Erityisesti kauppiaiden ja luottokorttiyhtiöiden välisille riidoille tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja, koska Suomesta puuttuu ehdotuksessa vaadittu tuomioistuinten ulkopuolinen riidanratkaisujärjestelmä. Maksupalvelulakia (290/2010) on myös tarpeen mukauttaa maksunsaajalle toteutetusta maksutapahtumasta annettavien tietojen osalta asetuksen vaatimuksiin yhteensopivaksi.

#### **4.3 Ehdotuksen taloudelliset ja muut vaikutukset Suomessa**

Korttimaksamiselle on ollut luonteenomaista vahvat tuotemerkkikohtaiset maksujärjestelyt ja infrastruktuurit sekä keskitetyt käsittely-yksiköt, jotka ovat voineet hyödyntää monopolistista, oligopolistista tai muuten vahvaa markkina-asemaansa esimerkiksi verkkovaikutuksien kautta, eli kauppiaille on vaikeuksia kieltäytyä laajasti käytössä olevien suosittujen korttien vastaanottamisesta, vaikka palveluntarjoajien asettamat vastaanottoehdot olisivat epäedullisia. Tämä on ajan mittaan johtanut kilpailun heikkenemiseen korttimarkkinoilla erilaisten käyttönotettujen kilpailua rajoittavien käytäntöjen kautta. Nämä käytännöt ovat myös rajoittaneet uusien palveluntarjoajien pääsyä markkinoille ja sitä kautta palveluinnovaatiota. Tilanne on johtanut pankkien ja luottokorttiyhtiöiden korttipalvelujen ylisuuriin palvelumaksuihin

ja niiden kohdistumiseen piilotetusti kortinhaltijoille, kun kauppiaat joutuvat nostamaan tuotteittensa ja palveluittensa hintoja korttipalvelumaksujen kattamiseksi. Nykykäytännölle ominaista on myös ristiinsubventio eri maksuvälineiden välillä, mikä hidastaa asiakkaiden siirtymistä tehokkaisiin maksuvälineisiin ja ylläpitää lisäkustannuksia aiheuttavien lisäpalvelujen kysyntää. Esimerkkinä tästä on korttiasiakkaalle ilmaiselta näyttävä luottokorttiluotto, jonka todellinen korkotaso on usein erittäin korkea, mutta jonka kustannukset sisällytetään kauppiaiden maksamaan korttipalvelumaksuun ja sitä kautta kaikkien asiakkaiden maksamiin tuote- tai palveluhintoihin.

Ehdotuksen säännökset voidaan jakaa kahteen pääryhmään: kilpailunrajoituksia purkavat ja siirtohintojen käyttöä rajoittavat säännökset.

Kilpailun rajoituksia purkavat säännökset noudattavat pitkälti SEPA-tilisiirroille ja -suoraveloituksille jo aikaisemmin asetettuja vaatimuksia. Nämä ovat omiaan lisäämään kilpailua yli kansallisten rajojen ja luomaan laajan yhteisen markkina-alueen korttimaksamiselle. Kansainvälisen kilpailun lisääntyminen tulee alentamaan maksunsaajien eli kauppiaiden korttipalvelumaksuja, mutta myös konsolidoimaan kauppiaspalveluita isompiin yksikköihin, 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 hyötyneet eniten nykyisten kilpailurajoitusten kautta syntyneestä ristiinsubventoinnista. Tämä mahdollisuus poistuu tai ainakin heikkenee läpinäkyvämmän hinnoittelun seurauksena. Toisaalta luottokortit tarjoavat selviä kuluttajien toivomia lisäpalveluita pankkikortteihin verrattuna, minkä vuoksi luottokortteja tullaan käyttämään ja hyväksymään myös jatkossa. Koska Suomi on maa, jossa pankkikorttien käyttö on jo nyt hyvin laajaa luottokortteihin verrattuna, asetuksen vaikutukset jäänevät tältä osin Suomessa EU:n keskiarvoa pienemmäksi. Kauppiaskohtaisten valinnanmahdollisuuksien lisääminen palauttaa tilanteen Suomessa osit-

tain aikaisemmin (ennen SEPA- ja kansainvälistä korttikehitystä) valinneeseen tilanteeseen, jossa kaupat pystyivät valitsemaan erikseen, vastaanottavatko pelkästään pankki(debit) -kortteja tai myös luotto(credit)kortteja.

Nykyiset kilpailunrajoitukset ovat muodostaneet merkittävän esteen uusien maksuvälineiden ja toimijoiden markkinoille. Voimakkaat verkostovaikutukset vaikeuttavat uusien maksuverkkojen pystyttämistä, kun maksajat eivät ole kiinnostuneita harvoissa maksupisteissä käytettävistä korteista ja vastaavasti kauppiaita eivät kiinnosta harvojen asiakkaiden käyttämät kortit. Nykyiset liittymisrajoitukset estävät uusien korttituotteiden edullisen liittymisen vanhoihin verkoihin. Kortti-infrastruktuurin avaaminen yleensä ja myös uudet, kortteja muistuttavat maksuvälineet voivat tuoda uudenlaisia yrittäjiä markkinoille ja edistää erityisesti uudenlaisia Internet- ja matkapuhelinpohjaisia maksamismuotoja.

Siirtohintasetuksen keskeisin kysymys, kuten pidetyn kuulemistilaisuuden aikana kävi ilmi, on arvio siitä miten hyödyllistä on maksutehokkuuden ja avoimen kilpailun kannalta ylläpitää pankkien mahdollisuutta vierittää osa korttikäytön palvelumaksuista kauppiaiden kautta kuluttajien maksettavaksi sen sijaan että kortteja liikkeeseen laskevat pankit ja luottokorttiyhtiöt veloittaisivat tämänkin osuuden palvelumaksuistaan näkyvästi suoraan kuluttajilta kuten muut palvelumaksut. Kuinka paljon avoin ja näkyvä kilpailu alentaa palvelumaksuja ja kuinka paljon näkyvämpi palvelumaksuero eri maksuvälineiden ja –palvelujen välillä ohjaa kuluttajia taloudellisesti edullisempiin maksamisvaihtoehtoihin.

Kuluttajat saavat pääosan tuloistaan tilikirjauksina maksutileilleen, josta ne voidaan käyttää vähittäiskaupoissa maksamiseen joko suoraan kortilla kaupan maksupäätteillä tai epäsuorasti kortilla siten, että kuluttajat käyvät ensin nostamassa käteistä pankkiautomaatista samaa korttia käyttäen. Kun korttia käytetään automaattilla, syntyy merkittävä määrä lisäkustannuksia liittyen automaattien huoltamiseen, käteisen käsittelyyn kaupoissa ja pankeissa sekä käteisen kuljettamiseen kaupasta pankkien laskentapisteisiin ja takai-

sin automaatteihin. Eri maiden keskuspankkien tekemien tutkimusten mukaan korttien käyttö suoraan maksupäätteissä on kokonaistaloudellisesti kannattavaa, kun tapahtuman koko 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. Kustannusrakenne-erojen ja kustannuskehityksen vuoksi korttimaksaminen tulee suhteellisesti edullisemmaksi myös ajan mittaan. Käsittelykustannuseron vuoksi pankit hyötyvät korttien käytöstä suoraan kaupoissa, koska tämä vähentää pankkien automaatti- ja muita käteiskustannuksia. Suomessa automaateilla tapahtuvat käteisnostot ovat viimeisten kymmenen vuoden aikana vähentyneet tasaisesti 9 miljoonalla tapahtumalla vuodessa (noin 230 miljoonasta nostosta 2003 noin 158 miljoonaan nostoon 2012).

Kun kauppiailta perittävät pankkikorttiveloitukset alenevat siirtohintojen alentuessa, pankkikorttien käyttö laajenee vielä jonkin verran Suomessa, mutta erityisesti pankkikorttien käyttö laajenee niissä EU-maissa, joissa käteisen käyttö on vielä 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 pankkien maksukortteina SEPA-kehityksen seurauksena. Suomessa nykyisin käytössä olevat siirtohinnat perustuvat liikkeeseenlaskijoiden ja korttien vastaanottoyksiköiden bilateraalsiin sopimuksiin. Molemmissa tuotemerkeissä debit-korttien keskimääräinen siirtohintana on tällä hetkellä hie- man alle komission esittämien maksimirajo- jen, noin 10–20 prosenttia alempana. MasterCard-järjestelmässä siirtohintaratkaisu pe- rustuu kiinteään osaan 3 eurosenttiä per ta- pahtuma ja prosentuaaliseen osaan 0,11 pro- senttia tapahtuma-arvosta. Visa- järjestelmässä siirtohintana on portaittainen ol- len kiinteä pienille, alle noin 13 euron tapah- tumille, ja isoille, yli noin 240 euron mak- suille sekä 0,19 prosenttia näiden rajojen vä-

lissä. Tämän seurauksena debit-korttien siirtohinnot ovat Suomessa maltillisempia isoille korttimaksuille ja kalliimpi pienille maksuille kuin komission ehdotus. Kotimaisissa luottokorttitapahtumissa käytetty siirtohinna on noin kaksinkertainen verrattuna ehdotettuun rajoitukseen, kun kansainvälisissä tapahtumissa noudatetaan kilpailusta vastaavan komission päättämiä enimmäistasoja.

Pankkien siirtohintatuotot ovat Suomessa tällä hetkellä arviolta noin 60 miljoonaa euroa debit-korttien osalta ja noin 7 miljoonaa euroa luottokorttien osalta, johtuen suurista debit-korttivolyymeistä. Mikäli komission ehdottamat maksimiarvot muodostuvat jatkossa EU-normiksi, niin suomalaisten pankkien siirtohintatuotot tulevat luultavasti kasvamaan 10—20 prosenttia nykyisestä riippuen osittain siitä miten pankki- ja luottokorttivolyymit kasvavat jatkossa, mutta kasvua on vaikea arvioida tarkasti tällaisessa muutostilanteessa.

Suomessa luottokorttikäytön suhteellinen osuus on viime vuosina kasvanut. Kauppiainden palvelumaksut ja siirtohinnot ovat pysyneet ennallaan, vaikka korttitapahtumien käsittelykustannukset ovat alentuneet volyymija teknologiakehityksen myötä. Luottokorttien liikkeeseenlaskijoiden korkokustannukset ovat alentuneet merkittävästi, kun yleinen korkotaso on historiallisesti alhaisimmalla tasollaan. Alhaisemmat siirtohinnot ja kilpailun lisääntyminen johtaisivat todennäköisesti siihen, että luottokorttiluottojen korkotasot asiakkaille alenisivat ja myös siihen, että kulusluottoja haettaisiin muista edullisimmista lähteistä tai käytettäisiin enemmän suoraan pankkikortteja. Luottokulujen läpinäkyvyyden lisääntyminen voi mahdollisesti vähentää jonkin verran kuluttajien ylivelkaantumista, kun korkotekijä muuttuu läpinäkyvämmäksi.

Siirtohintojen aleneminen ja kilpailun lisääntyminen palveluntarjoajien kauppiaaspalveluissa tulevat alentamaan kauppiainden palvelumaksuja. Tämä alentaa ajan mittaan kauppiainden tuotteiden ja palvelujen hintoja, kun kauppiainden maksamiseen liittyvät kustannukset alenevat. 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.

Suomella ja Pohjoismailla yleensä on hyvät kokemukset pankkikorttien nolla-pohjaisista siirtohinnoista, koska tämä edisti aikoinaan pankkikorttien voimakasta kasvua ja korttien vastaanoton yleistymistä lähes kaikkiin maksupisteisiin. Pohjoismaat erottuvat selvästi maksukortteja eniten käyttävänä alueena Euroopassa. Nykyiset korkeammat siirtohinnot tulivat käyttöön vasta SEPA-liittymisen myötä, kun kansalliset nolla-siirtohinnoilla toimivat pankkikortit korvattiin pääsääntöisesti vuosina 2009–2011 Visa- tai MasterCard debit-korteilla. Tämän seurauksena kauppiainden maksamat palvelumaksut kasvoivat merkittävästi. Tämä viittaa siihen, että olisi perusteltua asettaa merkittävästi alhaisempi pankki(debit)-korttien siirtohintarajoitus kuin komission esittämä 0,2 prosenttia. Toiminnalliselta kannalta nolla-pohjainen siirtohinna on teknisesti yksinkertaisin ratkaisu ja vastaa myös tilisiirron ja suoraveloituksen EU-sääntelyllä käyttöönotettuja siirtohintaratkaisuja. Mikäli otetaan käyttöön prosenttipohjaiset siirtohintarajoitukset, olisi niiden rinnalla hyvä olla myös euromääräiset leikkurit, joilla rajoitettaisiin isojen maksutapahtumien euromääräisesti ylisuuria siirtohintoja. Tällöin siirtohinnot noudattaisivat selvemmin maksamisen kustannusrakenteita, koska pankkien käsittelykustannukset ovat elektronisissa pankkikorttitapahtumissa riippumattomia maksun suuruudessa. Esitetynkaltaiset puhtaasti prosentuaaliset siirtohintarajoitukset voivat johtaa suhteettoman suuriin euromääräisiin siirtohintoihin isoissa maksutapahtumissa. Tämä voi johtaa korttikäytön rajoittamiseen pienempiin maksuihin tai siihen, että korttien hyväksyminen maksuvälineenä vähenee isoja maksuja käsittelevissä pisteissä.

Esityksessä ehdotetaan, että siirtohintarajoitukset astuisivat 22 kuukautta myöhemmin kansallisella tasolla kuin rajatylittävissä maksuissa. Tämä johtaa todennäköisesti siihen, että suuret kauppapisteet voivat hyödyntää edullisempia kansainvälisiä tariffeja, mutta pienemmät kauppiat joutuvat maksamaan kotimaisia tariffeja. Tämä voi myös asettaa kuluttajat maakohtaisesti eriarvoiseen ase-



maan erityisesti Internet-pohjaisissa ostoksissa, kun hinnoitteluperiaatteet vaihtelevat jäsenmaakohtaisesti.

Siirtohintarajoitus koskee vain niin kutsuttuja neljän osapuolen järjestelmiä (kortinhaltija - liikkeeseenlaskija – korttitapahtumien vastaanottoyksikkö – kauppias) eikä kolmen osapuolen 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 johtaisi monimutkaisempiin korttien käsittelyprosesseihin ja hinnoittelukäytäntöihin sekä kauppiaiden että pankkien järjestelmissä. Selkeät perustelut puuttuvat siirtohintojen ja läpinäkymättömien hinnoitteluperiaatteiden jatkamiselle vain yrityskorttien osalta.

Asetuksen mukaisten vaatimusten toteuttaminen pankkien 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. Niille asetuksesta johtaville muutoksille, joiden toteuttaminen edellyttää muutoksia atk-järjestelmissä, kuten tarkemmille laskutuserittelyille, olisi syytä varata tarpeeksi siirtymäaika.

## 5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n ja 29 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

## 6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Asetusehdotuksesta on järjestetty valtiovarainministeriössä 28.8.2013 kuulemistilaisuus suomalaisille kuluttajajärjestöille, vähittäiskaupan järjestöille, korttien liikkeeseenlaskijoiden ja korttitapahtumia vastaanottavien yksiköiden edustajille, korttijärjestelyille, clearingyksiköille ja viranomaisille. Ase-

tusehdotus ja siihen liittyvä luonnos valtioneuvoston kirjelmäksi ovat olleet lausunnolla Rahoituspalvelut ja pääomaliikkeet –jaoston (EU-jaosto 10) kirjallisessa menettelyssä.

Neuvoston työryhmässä asetusehdotuksen käsittely ei ole vielä alkanut. Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on talous- ja raha-asioiden valiokunta (ECON).

## 7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa korttimaksamisen kilpailun lisäämistä ja markkinoiden avaamista. Hinnoittelun läpinäkyvyyden lisääminen sekä kauppiaiden ja korttiasiakkaiden valinnanmahdollisuuksien parantaminen ovat tärkeitä maksamiskäytäntöjen tehostamiseksi ja maksamiskustannusten alentamiseksi yleensä vähittäiskaupassa sekä tehokkaampien maksuvälineiden käytön edistämiseksi kuluttajien keskuudessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä yhtenäisen SEPA-maksualueen peruseriaatteiden ulottamista täysimääräisesti korttimaksamiseen poistamalla mahdollisia kansallisia toimilupa-rajotuksia ja siirtymällä EU-laajuisiin maksujärjestelyihin, standardeihin ja korttitapahtumien käsittelysääntöihin huomioiden riittävän palvelutason säilyttämisen sekä palvelujen jatkuvuuden ja varautumisen vaatimukset erityisesti poikkeustilanteissa.

Valtioneuvosto yhtyy näkemykseen tarpeesta rajoittaa maksupalveluntarjoajien keskenään sopimia siirtohintoja. Komission esittämät rajat ovat suhteellisen korkeat ja niiden alentamisella ehdotetusta voitaisiin saavuttaa laajempia hyötyjä korttimaksujen käytön lisääntymisenä ja läpinäkyvään hinnoitteluun perustuvan kilpailun kautta, kuten komission kansainväliset tilastovertailut korkeita ja matalia siirtohintoja käyttävien jäsenvaltioiden välillä osoittavat. Valtioneuvosto katsoo, että neuvottelujen aikana olisi syytä analysoida tarkemmin vaihtoehtoisia siirtohintarajoja ja pyrkiä aikaansaamaan neuvotteluissa selkeitä muutoksia alaspäin siirtohintatasoissa. Kuluttajien ja pienempien maksupisteiden kannalta pidetään tärkeänä, että siirtohintarajoitukset astuvat voimaan kaikkialla samanaikaisesti.

Ehdotukseen kannattaisi myös sisällyttää euromääräisiä ylärajoja, joilla vältettäisiin ylisuuria siirtohintoja isoissa maksutapahtu-

missa. Kansallisten siirtohintakäytäntöjen yhtenäistämien on tärkeää, jolloin esitettyjä siirtymäaikoja voisi merkittävästikin lyhentää ja niiden pidentämistä tulisi välttää. Neuvottelujen yhteydessä on myös syytä selvittää tarkemmin perustelut ja mahdolliset hyödyt yrityskorttien jättämisestä siirtohintasääntelyn ulkopuolelle. Samoin on syytä selvittää tarkemmin credit- ja debit-korttien välistä ehdotettua eroa siirtohintarajoituksissa, mikä on omiaan siirtämään luottokorttiasiakkaiden korko- ja luottotappiokustannuksia muiden maksuvälineasiakkaiden maksettaviksi.

Valtioneuvosto kannattaa kauppiaille esitettäviä maksuvälinetyyppikohtaisia valinta- ja ohjaamismahdollisuuksia, kunhan kulutta-

jilla säilyy mahdollisuus valita vapaasti haluamansa maksuväline kyseisessä maksupisteessä hyväksytyjen maksuvälineiden joukosta. Samalla on myös varmistettava jäsenvaltioiden mahdollisuus edistää vastuullista luotonantoa.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena, että asetuksen määritelmiä kehitetään riittävän täsmällisiksi ja selkeiksi muun muassa kortti- ja maksutapahtumatyyppien osalta ja että samalla varmistetaan tarpeellinen neutraalisuus eri maksamismuotojen välillä. Merkittäville atk-pohjaisille teknisille muutoksille on syytä varata riittävästi siirtymäaika muutokustannuksien vähentämiseksi ja palvelun laadun turvaamiseksi muutosvaiheessa.