

U 68/2013 rd

**Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till
Europaparlamentets och rådets direktiv (*det andra betal-
tjänstdirektivet*)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen
översänds till riksdagen Europeiska kommis-
sionens förslag av den 24 juli 2013 till Euro-
parlamentets och rådets direktiv om betal-
tjänster på den inre marknaden och om änd-

ring av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EG
och 2009/110/EG samt upphävande av direk-
tiv 2007/64/EG samt en promemoria om för-
slaget.

Helsingfors den 3 oktober 2013

Näringsminister *Jan Vapaavuori*

Finansråd Harry Leinonen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
16.9.2013

EU/2013/1385

**STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG
AV DEN 24 JULI 2013 TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM
BETALTJÄNSTER PÅ DEN INRE MARKNADEN OCH OM ÄNDRING AV DIREKTI-
VEN 2002/65/EG, 2013/36/EG OCH 2009/110/EG SAMT UPPHÄVANDE AV DIREKTIV
2007/64/EG**

1 Allmänt

Europeiska kommissionen lade den 24 juli 2013 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2013/36/EG och 2009/110/EG samt upphävande av direktiv 2007/64/EG (det andra betaltjänstdirektivet).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Syftet med den föreslagna översynen av direktivet är att uppdatera och komplettera den nuvarande rättsliga ramen för betaltjänster genom att lägga till bestämmelser som främjar konkurrens och innovation och genom att förenhetliga nationella bestämmelser. Syftet är rättslig tydlighet och jämlikheten av verksamhetsbetingelserna mellan marknadsaktörerna. Genom ändringarna vill man främja inre marknaden, utbudet och användningen av betaltjänster särskilt på det gemensamma Sepa-området (Single Euro Payment Area) samt ett mer omfattande utbud och användning av elektroniska tjänster.

Deirektivförslaget är en del av en större helhet, till vilken kommissionens följande dokument är anknutna

- förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner KOM(2013) 266, nedan förslaget till direktivet om betalkonto, och

- förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner KOM(2013) 550, nedan förslaget till förordningen om förmedlingsavgifter, samt

- rapport om Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG, givet den 13 november 2007, om betaltjänster på den inre marknaden (det gällande första betaltjänstdirektivet) och om tillämpningen av förordning (EG) nr 924/2009 om gränsöverskridande betalningar i gemenskapen KOM(2013) 549.

Nedan i översynen av förslaget till det andra betaltjänstdirektivet ligger huvudvikten på de föreslagna ändringarna jämfört med det gälland direktivet, som ska upphävas. De centrala ändringar är flera: ändringar i skyldigheterna att skydda kundernas tillgångar, förslaget att göra sändandet av betalningar och kontoförfrågningar via en tredje part till en auktoriserad betaltjänst, förenhetligandet och begränsandet av detaljhandelns praxis angående pristillägg samt utvidgandet av betaltjänstleverantörernas informationsskyldigheter till sådana betalningar i vilka bara den avsändande eller mottagande ändan finns inom EU samt sänkningen av självrisken för betalningsinstrumentets innehavare då instrumentet har förlorats eller missbrukats. Tredjepartstjänstleverantörerna skulle bilda en ny grupp av betalningsinstitut. Dylika betalningsinstitut skulle betjäna konsumenter genom att fungera mellan de kontoförande instituten och konsumenter genom att standardisera nätbanktjänster för betalningar och göra dem mångsidigare.

2.1 Syfte, tillämpningsområde och definitioner (artiklarna 1—4)

Betaltjänstdirektivets tillämpningsområde skulle utvidgas från enbart interna betalningar inom EU till betalningar som kommer från och sänds till tredjeländer gällande informationsskyldigheter och registrering av valute-

ringsdagar. Därutöver skulle informations-skyldigheterna utvidgas från eurobaserade betalningar till betalningar i alla valutor. (Artikel 2)

I fråga om funktioner som blir utanför tillämpningsområdet skulle det specificeras att enbart sådana ombud som betjänar antingen betalaren eller betalningsmottagaren står utanför tillämpningsområdet, dvs. ombud som samtidigt betjänar bägge parterna ingår i direktivets tillämpningsområde. Emedan sedvanliga leverantörer av tekniska hjälpmedel i anknytning till betaltjänster tidigare helt har lämnats utanför direktivet, har det nu lagts till detta allmänna uteslutande ett undantag, vilket betyder att leverantörer av onlinetjänster som används för att sända betalningar och kombinera saldouppgifter skulle ingå i direktivets tillämpningsområde. På samma sätt har man noggrannare uteslutit betalningsinstrument som används i ett begränsat nät så att alla viktiga betalningsinstrument skulle höra till direktivets tillämpningsområde. Undantaget gällande telekommunikationsföretag skulle begränsas och kraven för dem skulle enhetligas med kraven för betalningsinstitut. Det föreslås att undantaget som gäller oberoende uttagsautomattjänster ska slopas. (Artikel 3 b, j, k, l och o)

Det föreslås att det till definitionerna skall läggas en definition som gäller s.k. tredjepartsbetaltjänstleverantörer. Tredjepartsbetaltjänstleverantörer har inga egentliga egna betalkonton utan de skapar för sina kunder förbindelser för sammanställning av saldouppgifter eller avsändandet av betalningar till egentliga betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar - eller kreditinstitut som tillhandahåller betalkonton. En dylik part agerar mellan kunden och dess egentliga kontoförande institut genom att producera för kunden enklare och effektivare elektroniska onlinebaserade gränssnitt. Kommissionen föreslår att bara de företag som tillhandahåller individuella onlinetjänster skulle höra till denna grupp så att till exempel bokföringsbyråer och företag som enbart producerar Internetbläddrare står utanför definitionen. (Artikel 4.10, 11, 32 och 33)

Till direktivet skulle läggas definitioner om stark kundautentisering och elektroniska kommunikationsnät. (Artikel 4.22 och 36)

2.2 Betalningsinstitut (artiklarna 5—29)

På betalningsinstitut skulle ställas mer detaljerade säkerhetskrav och krav för rapporteringen av säkerhetsincidenter. (Artikel 5 f—j)

Från förslaget har slopats medlemsstaternas nationella möjlighet att enbart tillämpa skyddskraven gällande kundmedel på betalningsinstitut som tillhandahåller betaltjänster och möjligheten att införa lättare skyddsmetoder för betalningsinstitut vars kontomedel per kund uppgår till högst 600 euro. Detta skulle leda till fullständig harmonisering av skyddspraxis. (Artikel 9)

Nationella betalningsinstitutsregister borde sammankopplas med ett register på EU-nivå, som skulle lyda under Europeiska bankmyndigheten (EBA). (Artikel 14)

På betalningsinstituten skulle ställas ett krav att underrätta den behöriga myndigheten i medlemsstaten om de ombud som de anlitar och om utkontrakteringen av verksamheten samt om ändringarna beträffande dem. (Artikel 18.9)

EBA har lagts till förteckningen över internationella myndigheter med vilka de nationella myndigheterna ska utbyta information om tillsynen. Därutöver får EBA i uppgift att utfärda närmare anvisningar då beslut fattas om betalningsinstitutens gränsöverskridande serviceutbud samt att fastställa tekniska standarder för utbyte av information mellan myndigheter gällande betalningsinstitutens gränsöverskridande verksamhet. Kommissionen ska delegeras befogenhet att anta dessa anvisningar och standarder. (Artikel 25.2d och 26.5—8)

Den tidigare övre gränsen för betalningsinstitutens nationella undantagsbestämmelser sänks i förslaget från tre miljoner euros betalningstransaktionsomsättning till en miljon euro i månaden. (Artikel 27.1(a))

För betalningsinstitut skulle garanteras indirekt anslutning till betalningssystem som funktionerar inom ramen för Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper (nedan nettningsdirektivet), då dylika indirekta anslutningar finns tillgängliga för kreditinstitut. Dessutom förutsätts det i

förslaget att de direkta parter som producerar indirekta anslutningstjänster tillhandahåller sina tjänster till betalningsinstitut på icke-diskriminerande grunder. (Artikel 29)

Betaltjänstleverantörer i begränsat nätverk vars månatliga omsättning för betalningsrörelsen överskrider en miljon euro ska anmäla sin avsikt att producera dylika tjänster för den behöriga nationella myndigheten och ansöka om att erkännas som ett begränsat nätverk. (Artikel 30)

2.3 Villkoren för transparens och informationskrav gällande betaltjänster (artiklarna 31—53)

Betalningsinstitut som agerar som tredje part ska lämna tillräckliga uppgifter om sina tjänster till betalarna. Motsvarande uppgifter ska lämnas per transaktion som förutsätts av egentliga betaltjänstleverantörer. (Artiklarna 38—40)

2.4 Rättigheter och skyldigheter med avseende på tillhandahållande och användning av betaltjänster (Artiklarna 54—87)

Det föreslås att reglerna gällande betalningsmottagarnas, dvs. detaljhandeln, eventuella tilläggsdebiteringar harmoniseras fullt inom EU, då det tidigare har funnits möjlighet till nationellt avvikande förfaringsätt. Detaljhandeln skulle i fortsättningen ha rätt till tilläggsavgifter, rabatter enligt betalnings sätt och andra styrande åtgärder inom hela EU. Eventuella tilläggsavgifter får dock inte överskrida köpmannens kostnader för användningen av ett visst betalningsinstrument. Dessutom föreslås det att handlarna inte får ta ut tilläggsavgifter för betalningsinstrument om vilkas förmedlingsavgifter det bestäms i den föreslagna förordningen om förmedlingspriser. (Artikel 55.3 och 4)

Kommissionen föreslår att s.k. tredjepartsbetaltjänstleverantörer skulle få rätten att på betalarnas vägnar skicka betalningar till den kontoförande betaltjänstleverantören och kombinera kontoförande betaltjänstleverantörers saldo- och andra uppgifter. Produktionen av dylika tjänster skulle i fortsättningen förutsätta auktorisation som betalningsinstitut.

Tredjepartsbetaltjänstleverantörer borde se till att utomstående inte kan få tag på betalarnas individuella identifieringsuppgifter avsedda för kontoförande instituts nättjänster samt att dessa och känsliga betalningsuppgifter inte lagras i ifrågavarande tredje parts system och att betalarna autentiseras på ett otvetydigt sätt. De kontoförande instituten ska erbjuda tredje parter anslutningstjänster vars servicenivå är likadan som de tjänsters som erbjuds direkt till betalarna, i fall det inte finns objektiva anledningar till avvikelser. Betaltjänstleverantörerna har med några undantag samma ansvar för betalningstransaktioner och deras rättelser även om betalaren har använt tredjepartstjänster, men i eventuella felsituationer måste det förmedlande tredjepartsbetalningsinstitutet kunna bevisa att problemen inte härstammar från dess system. I eventuella felsituationer måste korrigeringar göras så att de motsvarar den situation som hade rått om betalningstransaktionerna hade hanterats vid rätt tidpunkt. (artiklarna 57—59, 63.2, 64 och 65.2 samt artiklarna 70 och 71 och artikel 80)

Kommissionen föreslår att betalarnas ansvar för ett förlorat och stulet betalningsinstrument sänks från nuvarande 150 euro till 50 euro. Dessutom borde man i fortsättningen använda stark kundautentisering vid distansbetalningar så att andra än sådana användare av betaltjänsten som har handlat bedrägligt inte kan påbördas ansvaret för försvunna eller stulna betalningsinstrument. Den bedrägliga och grovt vårdslösa betaltjänstanvändarens ansvar skulle förbli på den tidigare, obegränsade nivån. (Artikel 66)

Reglerna för återbetalning av direktdebiteringar förenhetligas med bankernas Sepa-autogireringspraxis, dvs. reglerna gällande återbetalningar skulle i fortsättningen vara likadana i alla situationer med undantag av en situation där betalaren redan har konsumerat den köpta varan eller tjänsten. (Artiklarna 67 och 68)

2.5 Genomförande av betalningstransaktioner (artiklarna 69—83)

I eventuella felsituationer fastställs ansvaret och ersättningsskyldigheten tjänstleverantörerna emellan enligt vem som orsakat

felet, men dessutom förutsätts att det i fortsättningen skulle användas stark kundautentisering mellan tjänsteleverantörerna, om man vill undvika ansvar för datakommunikationsproblem. (Artikel 82)

2.6 Dataskydd samt klagomål och tvistlösning (artiklarna 84—92)

Jämfört med det nuvarande direktivet hänvisas i förslaget bara till Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Avvikande från det nuvarande direktivet finns det i förslaget inga särskilda bestämmelser om betaltjänstleverantörens rätt att använda och utbyta individuella personuppgifter för att förebygga och utreda förfalskningar i betalningssystemen. (Artikel 84)

Betaltjänstleverantörernas säkerhets- och informationsskyldigheter ska överensstämma med Europeiska kommissionens förslag av den 7 februari 2013 till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för att säkerställa en hög gemensam nivå av nät- och informationssäkerhet i hela unionen (KOM(2013) 48 final). (Artiklarna 85 och 86)

Då betalaren identifieras i nättjänster och då elektroniska betalningstransaktioner skapas borde man använda stark kundautentisering, om EBA inte har medgett undantag alltefter risken med den tillhandahållna betalningstjänsten. EBA borde i samarbete med Europeiska Centralbanken (ECB) utfärda riktlinjer avseende kundautentiseringen inom elektroniska betalningar och uppdatera dessa när så är nödvändigt. (Artikel 87)

Av betaltjänstleverantörer skulle i fortsättningen förutsättas ett internt tvistlösningsförfarande, genom vilket kunderna i regel skulle få ett skriftligt svar på sina klagomål inom 15 arbetsdagar. Tjänstleverantören har möjlighet att förlänga tidsfristen till 30 dagar, om denna meddelar kunden om detta inom 15 dagar från mottagandet av klagomålet. (Artikel 90)

2.7 Delegeringsförfarande och slutbestämmelser (artiklarna 93—102)

Kommissionen ska lämna en rapport om betaltjänstdirektivets tillämpning och dess effekter, särskilt om detaljhandelns användning av betalningssättstillägg och ändamålsenligheten av regleringen av betalningssättstillägg och dess effekter. (Artikel 96)

Direktivet träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts och medlemsstaterna ska senast två år efter utfärdande av det andra betaltjänstdirektivet anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. Det nya direktivförslaget ersätter det tidigare direktivet. (Artiklarna 101 och 102)

2.8 Bilaga om betaltjänster

Bilagan om betaltjänster har uppdaterats att motsvara de begränsade betaltjänster som tillhandahålls av en tredje part och som omfattas av regleringen (sändandet av betalningsorder och kontoinformationstjänster) och samtidigt har man slopat den tidigare mer allmänna punkten i förteckningen avseende utbudet av förmedlingstjänster. (Bilaga 1.7)

3 Förslagets rättsliga grund och dess förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Förordningsförslaget behandlas i medbeslutandeförfarandet, enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Syftet är att främja en enhetlig betalningsmarknad och avlägsna de hinder som försvårar den fria rörligheten för betaltjänster (artikel 3 i EUF-fördraget). Enligt subsidiaritetsprincipen (artikel 5.3 i EU-fördraget) ska åtgärder vidtas på EU-nivå endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. I motiveringarna till förslaget konstateras att betalningssystem till sin natur är nättjänster

som överskrider nationella gränser. För gemensamma grundprinciper, regler, processer och standarder som omfattar hela unionen behövs ett övergripande synsätt, som inte är möjligt genom enbart nationella åtgärder. Kommissionen anser att ett direktiv alltså är ett lämpligt lagstiftningsinstrument, och det finns skäl att uppdatera det tidigare direktivet med de föreslagna ändringarna, som baserar sig på teknisk och affärsmässig utveckling.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Genomförandet av direktivet skulle framför allt påverka lagen om betalningsinstitut (297/2010) och betaltjänstlagen (290/2010).

De viktigaste ändringarna i lagen om betalningsinstitut skulle gälla införandet av tredjepartsbetaltjänstleverantörer i lagstiftningen, vilket påverkar bl.a. lagens tillämpningsområde och definitioner samt bestämmelserna om kapitalkrav. Dessutom förutsätter specificeringarna av direktivets tillämpningsområde avseende telekommunikationsföretag, ombud, oberoende automatköpsnätverk och begränsade betaltjänster som fungerar som nät att den nuvarande lagstiftningen uppdateras. Slopandet av nationella undantag och sänkningar av eurodenominerade gränser ska även införas i den nuvarande lagstiftningen. Den föreslagna nya rätten för betalningsinstitut till indirekta anslutningar till betalningssystemen bankerna emellan kommer att förutsätta nya bestämmelser.

Även betaltjänstlagen borde kompletteras med reglering om tredjepartstjänstleverantörer, bl.a. regleringen om information och ansvar. Lagens geografiska tillämpningsområde borde revideras på ovan presenterade sätt och begränsningar av tillämpningsområdet som baserar sig på betalningens valuta borde slopas. Regleringen gällande avgifter för användningen av betalningsinstrument mellan betalningsmottagaren och betalaren eller möjlig erbjuden rabatt borde revideras åtminstone i det fallet att kommissionens förslag att förbjuda att en tilläggsavgift tas ut för

kortbetalningar underställda förordningen om förmedlingspriser genomförs. Bestämmelserna gällande betaltjänstanvändarens ansvar för betalningsinstrumentets icke auktoriserade användning borde revideras bland annat så att ansvaret för annat än betalningsinstrumentets innehavares bedrägliga, avsiktliga eller grovt vårdslösa agerande skulle begränsas till 50 euro i stället för nuvarande 150 euro. Bestämmelserna om återbetalningen vid direkt debitering borde även revideras att motsvara det som presenterats ovan. Mindre kompletteringar och revideringar borde även göras i bl.a. ansvarsregleringarna.

De krav och ansvar som ställs på autentiseringen av kunderna och autentiseringsförfaranden borde förenhetligas med direktivförslaget. I Finland tillämpas lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009) på bankernas autentiseringstjänster. I den finska lagstiftningen borde även införas ovan beskrivna bestämmelser om tjänstleverantörernas interna tvistlösning dvs. om den interna behandlingen av kundernas klagomål.

Dessutom ska Finansförvaltningen åläggas en ny uppgift att uppdatera det internationella registret över betalningsinstitut som upprätthålls av EBA med uppgifter gällande Finland.

4.2 Förslagets ekonomiska och övriga konsekvenser i Finland

De allmänna syften med betaltjänstdirektivet är att främja en enhetlig betaltjänstmarknad inom hela unionen, att öka konkurrensen på denna marknad samt att skapa enhetliga regler och standarder som används på marknaden. Dessutom vill man öka innovationer och framför allt främja Internet- och mobiltelefonbaserade tjänster. Eftersom det gäller översyn av ett tidigare direktiv, innehåller det nya förslaget flera nödvändiga specificeringar med begränsade effekter.

Utvidgandet av tillämpningsområdet

Utvidgningen av direktivets tillämpningsområde att gälla alla valutor samt även betalningar till tredjeländer och från dem samt deras registreringstidpunkt inom EU skulle för-

bättra betalarnas och betalningsmottagarnas ställning och betalningarnas säkerhet. Detta skulle av tjänsteleverantörerna inom EU förutsätta större noggrannhet än tidigare vid valet av samarbetsparterna i tredjeländer. I dylika betalningar kunde även uppstå konflikter mellan lagstiftningen inom EU och utländsk lagstiftning samt utländska myndighetsbestämmelser. Påföljden kunde vara den att serviceutbudet med parter som agerar på ett opålitligt sätt gallras, vilket kunde begränsa leveransen av betalningar till vissa osäkra destinationer. Ekonomiska situationer och verksamhetsmässiga utgångspunkter kan även förändras snabbt regionalt. Ibland kan kunderna dock ha behov att sända betalningar på egen risk till destinationer beträffande vilka betaltjänstleverantörer inte kan tillställa alla sedvanliga uppgifter eller med anledning av externa faktorer säkra en behandling av betalningarna enligt normerna. Risken finns att en alltför sträng tillämpning av kraven i vissa fall kunde ha en negativ inverkan på den nuvarande servicenivån.

Undantag i tillämpningsområdet

Begränsningen av undantagen beträffande telekommunikationsföretag, begränsade nät och företag som upprätthåller oberoende uttagsautomater och förenhetligandet av kraven med betalningsinstituten motiveras med behovet av jämlikare konkurrens än tidigare. Man vill ställa samma skyldigheter åt alla betaltjänstleverantörer och ge dem samma rättigheter för att undvika regleringsarbitrage. Åt konsumenterna vill man erbjuda enhetliga regler oberoende av tjänsteleverantörens bakgrund och övriga verksamhet. I praktiken innebär detta att betalningsnätverk som erbjuder mångsidiga betalningsinstrument eller möjligheter samt kontantuttagsautomats- och telekommunikationsföretag skulle bli tvungna att ansöka om auktorisering som betalningsinstitut, då dessa utövar utbud av betalningstjänster som överskrider den allmänna undantagsbestämmelsen. Dessa företags administrativa börda skulle öka, och när de erbjuder betalkonton, skulle de vara tvungna att ta i bruk skyddsmekanismerna av kundmedlen som gäller betalningsinstitut. Telekommunikationsföretagen har dock på om-

fattande sätt erbjudit betalningstjänster för situationer av mikrobetalningstyp, som klart avviker från betaltjänstleverantörernas traditionella serviceutbud. Dessutom anknuter sig dessa ofta till telefonernas rösttjänster, sms eller Internettjänster. De mångsidiga informations- och säkerhetskrav som föreslås för traditionella betaltjänster såsom kortbetalningar eller gireringar skulle lätt göra dessa mikrobetalningar ineffektiva och svåra att använda i betalningssituationer. Konsekvenserna i Finland inom traditionella betalningar skulle förbli relativt små, eftersom bankerna har en så central ställning på betalningsmarknaden, men i fråga om mikrobetalningar (såsom färdbiljetter inom den offentliga närtrafiken som betalas med sms, parkeringsavgifter m.m.) samt traditionella rådgivnings- och informationstjänster som faktureras via telefoner kunde effekten vara mer betydande, delvis beroende på förslagens tolkning. I vissa delområden skulle finska telekommunikationsföretag och företag som erbjuder betalningsinstrument av nättyp vara tvungna att anpassa sig till strängare regler, beträffande vilka tolkningarna sannolikt fastställs först efter godkännandet av direktivförslaget.

Reglering av tredje parter

Ett av de mest centrala ändringsförslagen till direktivet gäller Internet- eller mobiltelefonbaserade tjänster för avsändandet av betalningar och sammanställning av kontouppgifter som erbjuds av s.k. tredjepartsleverantörer. Dessa tjänsteleverantörer agerar helt elektroniskt och i onlineform mellan kunderna och kontoförande betaltjänstleverantörer genom att standardisera och förbättra de kontoförvaltande institutens brokiga tjänster. Dylika tjänster erbjuds relativt allmänt i Mellanuropa. I Finland är dylika tjänster sällsynta, eftersom finska banker har avancerade elektroniska kundtjänster. Kommissionen har som mål att trygga betalarnas och betalningsmottagarnas rättigheter och tjänsternas kvalitet samt trygghet då dylika tjänster används. Lagtekniskt uppstår det ett märkbart problem av hur man delar upp olika programvaror som hanterar betalningstransaktioner och kundidentifikation till sådana som kräver auktorisering som betalningsin-

stitut, eftersom det i de nuvarande öppna Internet- och mobiltelefonnäten mellan kunderna och det kontoförande institutet finns flera program som hanterar betalningstransaktioner och kundidentifikationer. Sådana är t.ex. datorns och mobiltelefonens operativsystem samt olika bläddrarprogram. Från kundbetjäningens synvinkel skulle tillsynen av betalningsinstitutet öka dylika tjänsters trygghet och kvalitet. Kravet på att betalkontoinstitutet ska erbjuda icke-diskriminerande anslutningar åt dessa företag skulle öka konkurrensen inom utbudet av kundbaserade Internet- ja mobiltelefonstjänster. Tjänster som erbjuds av tredje parter är en del av brytningsperioden inom elektroniska tjänster samt den allmänna utkontrakteringsutvecklingen. Bokförings- och reskontraprogram av olika slag för såväl företag som konsumenter överförs till onlineomgivningen och skapar standardiserade anslutningar för sina kunder såsom företagets multibanksprogram, som har varit och är i bruk även i Finland. I vissa länder verkar bankerna ha överreagerat till dessa konkurrenter, som har skapat tekniska lösningar för att underlätta kundernas möjligheter att byta betalkontots tjänsteleverantör eller använda flera vid sidan av varandra. Inom detta område är lagtekniska definitionssvårigheter dock märkbara, och den integrerade verksamheten i realtid samt utkontrakteringen utvidgas ständigt i alla verksamhetsområden. Med anledning av detta kunde en alternativ lösning vara att det ställs allmänna krav och ansvarsdefinitioner på alla elektroniska betalningsuppdrag och förmedlingen av kontouppgifter som sänds på kundens vägnar oberoende av den allmänna servicenaturen och serviceinnehållet av den tredje partens utbud. Utgångspunkten i den nuvarande regleringen om betaltjänster är att tredje parter självständigt erbjuder kundkontotjänster, med anledning av vilket tillämpningen av denna reglering på tjänsteleverantörer utan kundkonton är utmanande och delvis motstridig. Ett annat alternativ kunde vara att regleringen av dylika tjänsteleverantörer i fortsättningen sker från kundernas dataskyddsutgångspunkter inom dataskyddsregleringen, eftersom det centrala problemet som ska lösas är risken att kundidentifieringsuppgifter missbrukas. Eftersom dylikt

serviceutbud är begränsat i Finland, skulle konsekvenserna sannolikt också vara små.

Dataskydd och stark kundautentisering

I det här skedet är det svårt att bedöma hur stora dataskyddsproblem som kan väntas i utbudet av betaltjänster. Detta kommer sannolikt att mest bero på den eventuella ökningen av internationell kriminalitet som specialiserar sig på betalningssystem. Den europeiska tillsynen över betalningsinstitut kan knappast minska denna utveckling effektivt. För att minska nätbrottslighet skulle det behövas för kunder klart säkrare betaltjänstanslutningar som baserar sig på en separat säkerhetsanordning och skapar en trygg, krypterad anslutning direkt mellan kunderna och deras betalkontoförande institut utan några externa mellanhänder. Förslaget innehåller kravet på sträng kundautentisering men tar inte tillräckligt klart ställning till begränsandet av tekniska mellanhänder. Den föreslagna regleringen som förutsätter stark autentisering hindrar alltså inte brottsliga mellanhänder från att använda manipulativa program av olika slag som kallas trojanska hästar i förbindelsen mellan kunden och betalningsinstitutet. Minskandet av sådana här risker skulle förutsätta en helt ny typ av teknisk säkerhetsmiljö och -praxis, vilket skulle kräva mycket noggrannare bakgrundsarbete och självständig reglering i form av ett separat dataskyddsdirektiv eller en dataskyddsförordning. Införandet av en dylik lösning skulle även slopa säkerhetsproblemen i anknytning till tredjepartstjänster som baserar sig på äkta kundbetjäningssynpunkter.

Kravet på stark autentisering, som ingår i förslaget, påverkar även vanliga betalningar. Det finns en risk att kravet på stark kundautentisering kan göra olika betalningssituationer, t.ex. hanteringen av små betalningar och mikrobetalningar, svårare och i värsta fall göra dem för svåra att använda i praktiken. Stark autentisering förutsätter även av användarna mångsidigare IT-kunskaper och -utrustning, vars användning kan bli en hög tröskel för vissa kundgrupper. Kraven på stark autentisering, som blir klara först på basis av EBA:s definitioner, kan leda till att de lösningar som används i Finland behöver

omvärderas. Stark autentisering förutsätter ständig uppdatering av definitioner och krav, när det visar sig att brottslingar har lärt sig att kringgå eller förfalska de autentiseringsmetoder som är i bruk. De metoder för kundautentisering som numera används i betalningstjänsterna är ofta speciella lösningar som lämpar sig för betalningar, men i fortsättningen kan det också uppstå ett behov att använda allmänna autentiseringsmetoder, i vilket fall deras reglering borde ske i samband med allmänna dataskyddslösningar. Effektiva säkerhets- och autentiseringslösningar är en del av tjänsteutvecklingen, och beträffande dem måste man hitta en lämpning balans mellan kostnader och funktionalitet inom ramen för den existerande teknologin och med hänsyn till kundernas färdigheter.

Betalningsinstitutens rapporteringsskyldigheter av mer detaljerade säkerhetskrav och säkerhetsincidenter förbättrar den allmänna digitala säkerheten och uppföljningen av problemsituationer. Dessa är motiverade på grund av den ständigt växande Internet- och mobiltelefonsbaserade brottsligheten. Eftersom säkerhetsnivån och -situationen i Finland internationellt sett är bättre än i genomsnitt, skulle konsekvenserna i Finland troligen förbli små.

Reglering av betalningsinstitut

Det gällande betaltjänstdirektivet möjliggör även omfattande skillnader i den nationell lagstiftning avseende betalningsinstitut och erbjuder samtidigt även möjligheten till gränsöverskridande verksamhet. Med tanke på den gemensamma Sepa-betaltjänstmarknaden är det motiverat att för enhetliga reglerna. Ett gemensamt register som omfattar hela unionen skulle förbättra förutsättningarna att övervaka gränsöverskridande verksamhet. Eftersom antalet betalningsinstitut är relativt litet i Finland och deras betalningsvolymerna är låga, skulle enhetliga regler ha relativt liten betydelse.

För att betalningsinstitutet ska ha möjlighet att erbjuda mångsidiga betaltjänster, behöver de effektiva anslutningar för betalningssystemen mellan kreditinstitut. Förslaget om krav på möjligheten för betalningsinstitut att använda indirekta anslutningar på ett

icke-diskriminerande sätt skulle klart förbättra betalningsinstitutets ställning och konkurrenskraft. Situationen kunde ytterligare förbättras genom att förutsätta att varje system ska ha åtminstone en indirekt anslutning för betalningsinstitut. Detta krav skulle främja konkurrensen på marknaden, men dess direkta konsekvenser i Finland skulle antagligen vara mycket begränsade även om betalningsinstitutets betydelse på sikt också kan öka i Finland.

Detaljhandelns tilläggsavgifter för betalningssätt

Det nuvarande betaltjänstdirektivet ger möjlighet till omfattande nationell beslutanderätt om tillägg och rabatter på basis av betalningssättet vid betalningsställena, vilket har lett till mycket brokiga och till och med motstridiga förfaringsätt. Internationella konsumenter har varit tvungna att möta tillägg och rabatter av mycket varierande slag och storlek på basis av betalningssättet inom EU. Med tanke på denna utgångspunkt är en total harmonisering av reglerna om tilläggsavgifter på basis av betalningssättet motiverad, då man strävar efter enhetlig marknadspraxis på den gemensamma marknaden. Med tanke på priskonkurrensen mellan kortprodukter är det nödvändigt att detaljhandeln får debitera tilläggsavgifter, eftersom detta minskar kortsystemens möjligheter att missbruka sin marknadskraft genom att föreslå alltför höga avgifter för detaljhandeln. Kommissionens förslag att begränsa tilläggsavgifter på basis av betalningssättet så att de motsvarar betalningsställens verkliga kostnader överensstämmer med den nuvarande lagstiftningen i Finland. Detta minskar handlarnas möjligheter att ta ut orimligt höga tilläggsavgifter av betalaren förutsatt att reglerna övervakas tillräckligt effektivt. Å andra sidan verkar det tilläggsavgiftsförbud som kommissionen har föreslagit för kortbetalningar som är underställda förslaget till förordningen om förmedlingsavgifter, i Finland i praktiken Visa och MasterCard debit- och kreditkort, vara dåligt motiverat, eftersom den aktuella förordningen ställer ett tak, och det verkliga förmedlingspriset kan vara klart lägre. Dessutom har ett nollbaserat förmedlingspris redan tidigare

ställs för konkurrerade kontobaserade betalningssätt, dvs. gireringar och autogireringar. Om vissa kort utesluts ur de allmänna reglerna om tilläggsavgifter, minskar konkurrensen på marknaden och i synnerhet kortutfärdarnas intresse att sänka förmedlingspriserna från avgiftstaket. För att prisbeteckningarna ska vara tydliga för konsumenterna, skulle det finnas skäl att lägga till ett krav på godkännande av ett fritt valbart allmänt betalningsinstrument på betalningsställen utan tilläggsavgift enligt betalningssätt, dvs. kunderna måste kunna köpa tjänsterna och varorna till det pris som köpmannen erbjuder utan tilläggsavgifter med något betalningsinstrument som är allmänt i bruk. I konsumentskyddslagen (38/1978) finns bestämmelser om ansvarsfull kreditgivning, vilket bland annat innebär ett förbud att ge rabatt för kreditbetalningar jämfört med kontantbetalningar. Eftersom kommissionens förslag till första bestämmelse om tilläggsavgifter på basis av betalningssättet motsvarar de nuvarande förhållandena i Finland, skulle dess konsekvenser i Finland vara små. Befrielsen av Visa och MasterCard debit- och kreditkort från risken för tilläggsavgifter skulle klart minska trycket att sänka betaltjänstleverantörernas förmedlingspriser och betaltjänstdebiteringar för detaljhandeln. Betaltjänstleverantörerna av dessa korttjänster kunde vara säkra på att köpmännen inte visade detaljhandelns kortkostnader för konsumenter på ett transparent sätt. Detta skulle klart vara ägnat åt att försvaga konkurrensen på marknaden och kunde också leda till högre betaltjänstsdebiteringar för detaljhandeln och därmed indirekt för konsumenterna i form av högre konsumentpriser.

Kundernas självrisk för betalningsinstrument

Kommissionen föreslår att självrisken för betalningsinstrumentkundernas sedvanliga vårdslöshet sänks från 150 euro till 50 euro. Det är svårt att bedöma förslagets konsekvenser, eftersom de bl.a. ansluter sig till eventuella förändringar i kundernas genomsnittliga grad av omsorgsfullhet. År 2012 anmälde mer än 200 000 finska betalkort som försvunna eller stulna. Om kunderna blev betydligt mindre omsorgsfulla för att

självriskerna sänks, skulle detta ha en direkt inverkan på tjänstleverantörernas kostnader för missbruk, som ingår i kundernas serviceavgifter. Resultatet kunde bli att konsumenterna betalar mera för sina betalningsinstrumenttjänster. Detta kan även indirekt innebära att konflikterna mellan tjänstleverantörer och konsumenter ökar, om tjänstleverantörerna i högre grad än tidigare ifrågasätter kundernas omsorgsfullhet vid förvaringen och användningen av betalningsinstrument. Erfarenheterna i Finland tyder på att den nuvarande gränsen är en lämplig kompromiss. Den nuvarande självrisknivån upprätthåller kundernas intresse för att snabbt anmäla det försvunna betalningsinstrumentet och uppmuntrar dem att förvara kort och andra betalningsinstrument samt deras PIN-koder omsorgsfullt utan att ändå vara för hög. Då det blir vanligare att göra betalningar på Internet och med mobiltelefoner, blir det ännu viktigare att kunderna förvarar betalningsinstrumentens säkerhetsuppgifter omsorgsfullt.

Direktdebitering och tvistlösningsförfarande

Det är motiverat att enhetliga reglerna om återbetalningen av direktdebiteringar, men åtgärdens konsekvenser i Finland skulle vara mycket små, eftersom användningen av direktdebiteringar minskar snabbt i Finland då kunderna i huvudsak övergår till e-fakturor och direktbetalning.

Det föreslagna interna, skriftliga tvistlösningsförfarandet som förutsätter kort svarstid skulle klart förbättra kundernas ställning. Tjänstleverantörerna skulle vara tvungna att utveckla processer för att lösa kundbaserade problemsituationer. På längre sikt kunde detta även leda till att tvisterna minskar och därigenom till kostnadsbesparingar. De föreslagna tidsfristerna kan även vara mycket stränga då det gäller internationella betalningar, när man eventuellt blir tvungen att söka information om problembetalningar från andra länder genom flera förmedlande parter. Från direktivförslaget fattas klara lösningar till situationer i vilka den föreslagna tidsfristen visar sig vara för kort. På basis av tidigare utredningar är totalantalet problemsituationer i Finland lägre än i genomsnitt inom EU, vilket innebär att den föreslagna nya

regleringens konsekvenser sannolikt blir mindre i Finland än i andra länder.

5 Ålands behörighet

Ärendet hör med stöd av 5 kap. 27 och 29 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Finansministeriet har ordnat ett informations- och diskussionsmöte om direktivförslaget för finska konsumentorganisationer, organisationer i detaljhandeln, parter som erbjuder betaltjänster, infrastrukturparter och myndigheter. Direktivförslaget och utkastet till statsrådets skrivelse i anknytning till det har varit på remiss i ett skriftligt förfarande i sektionen för finansiella tjänster och kapitalrörelser (sektion 10).

Rådets arbetsgrupp har ännu inte börjat behandla direktivförslaget och inte heller har de övriga medlemsstaternas ståndpunkter erhållits. Europaparlamentets ansvariga utskott är utskottet för ekonomi och valutafrågor (ECON).

7 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att översynen av det första betaltjänstdirektivet är nödvändig och att kommissionen har gjort väsentliga ändringsförslag.

I princip är statsrådet för att tillämpningsområdet i tillämpliga delar utvidgas att gälla betalningar i alla valutor och betalningar som sänds till tredje länder eller som kommer från tredje länder. Då man förhandlar om förslaget, finns det dock skäl att i detalj bedöma vilka bestämmelser i direktivet som ska omfattas av tillämpningsområdets utvidgning. Därtill kan det finnas behov av undantagsbestämmelser för sådana speciellsituationer där alltför sträng EU-reglering kunde utgöra ett hot för möjligheterna att erbjuda tjänster till tredjeländer.

Statsrådet anser att preciseringarna av tillämpningsområdet skulle minska gränsdrag-

ningsproblemen för traditionella betalningstjänster och innebära att företag av olika slag som i större skala tillhandahåller betaltjänster på jämlika grunder omfattas av de allmänna kraven som ställs på betalningsinstitut. Statsrådet anser också att telekommunikationsföretagen har erbjudit specifika betalningstjänster som en del av andra telekommunikationstjänster samt inom mikrobetalningar. För deras del finns det skäl att närmare utreda konsekvenserna av de föreslagna euro-baserade begränsningarna och andra strängare bestämmelserna, eftersom man borde undvika situationer som leder till begränsningar av och att marknadsaktörernas investeringar på längre sikt äventyras.

Statsrådet anser att det är viktigt att man närmare utreder behoven att reglera tredjepartsleverantörernas speciella betaltjänster och effektiviteten av att tillämpa betalningsinstitutskrav på dessa aktörer utan kundkonton. Vid en möjlig reglering bör sådana biefakter undvikas, som skulle begränsa möjligheten av producenter av olika tilläggstjänster att erbjuda sina kunder bokförings-, reskontra-, rapporterings- och andra tjänster i anknytning till betalningar i realtid, inklusive leveransen av betalningar till kontoförande institutet och sammanställning av saldouppgifter samt att erbjuda användarvänliga och enhetliga gränssnitt till flera banker samtidigt.

Statsrådet anser att en förbättring av säkerhetskraven och kundautentiseringen är nödvändig, såsom även de föreslagna mer detaljerade rapporteringsskyldigheterna om säkerhetsproblem för alla betaltjänstleverantörer. Det finns dock skäl att bedöma kraven på stark autentisering i förhållande till säkerhetsbehovet, i synnerhet i fråga om enkla och snabba mindre betalningar, i vilka riskerna är klart lägre än i sedvanliga betalningar. Då kraven på stark kundautentisering dimensioneras, bör man också beakta möjliga effekter på användarvänlighet och generellt på serviceutveckling. Tjänsteleverantörerna behöver också välfungerade informationsutbytesmöjligheter för att hindra och utreda förfalskningar och andra brottsliga verksamhetsformer. Med anledning av den ständigt ökande nätbrottsligheten kunde det dessutom vara ändamålsenligt att etablera ett separat utred-

ningsprojekt som har i uppgift att föreslå fungerande säkerhetslösningar för betaltjänster på längre sikt.

Statsrådet ställer sig positivt till det föreslagna kravet om icke-diskriminerande indirekta anslutningsmöjligheter för betalningsinstitut till betalningssystemen mellan kreditinstitut. Därutöver kunde det finnas skäl att kräva att det i varje betalningssystem mellan kreditinstitut fanns åtminstone en indirekt anslutning för betalningsinstituten. Betalningssystemen kommer sannolikt att bli allt mer internationella, varför det ligger i små länders intresse att trygga värdländernas möjlighet att delta i tillsynssamarbetet.

Statsrådet är för kommissionens förslag om utvidgningen av full harmonisering och i synnerhet den enhetliga regleringen av tilläggsavgifter beroende på betalningssättet och att ställa för betalningsmottagarna dvs. i praktiken affärer på de sätt som kommissionen föreslår och som redan har införts i lagstiftningen i Finland en övre gräns för de tilläggsavgifter som tas ut av betalarna motsvarande kostnaderna. Å ena sidan anser statsrådet att det inte är nödvändigt att förbjuda användningen av tilläggsavgifter på basis av betalningssättet för kort som är underställda förordningen om förmedlingsavgifter, eftersom detta skulle minska konkur-

rensen inom förmedlingsavgifter och handlarnas betalningstjänstdebiteringar. Å andra sidan anser statsrådet att det är nödvändigt att bestämma att köpmännen ska godkänna åtminstone ett allmänt betalningsinstrument utan någon tilläggsavgift och att de ska agera på ett ansvarfullt sätt inom sin kreditgivning.

Kommissionen föreslår att självrisken för användaren av ett betalningsinstrument sänks från 150 euro till 50 euro. Till detta ställer sig statsrådet dock med förbehåll, eftersom detta bland annat kan vara ägnat åt att minska användarnas omsorgsfullhet och därigenom öka tjänsteleverantörernas kostnader för missbruk och tvistsituationer, vilket skulle leda till att konsumenterna i fortsättningen betalar mera än tidigare för betalningsinstrumentstjänster, när serviceavgifterna stiger.

Statsrådet är för det föreslagna interna och snabba skriftliga tvistlösningsförfarandet. Statsrådet anser det vara nödvändigt att under förhandlingarna bedöma olika detaljers meningsfylldhet och att direktivets definitioner och bestämmelser utvecklas så att de blir tillräckligt exakta och tydliga avseende bland annat tredjepartstjänsteleverantörer och autentisering. Det finns skäl att reservera en tillräckligt lång övergångsperiod för betydande IT-baserade tekniska förändringar.