



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 11.1.2012
KOM(2011) 941 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

Yhdentyneet eurooppalaiset markkinat kortti-, verkko- ja mobiilimaksuille

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Jotta kuluttajat, vähittäismyyjät ja yritykset voisivat saada täyden hyödyn sisämarkkinoista, on pystyttävä tarjoamaan turvallisia, tehokkaita, kilpailtuja ja innovatiivisia sähköisiä maksutapoja. Niiden merkitys kasvaa entisestään maailman siirtyessä fyysisten kauppapaikkojen lisäksi kohti sähköistä kaupankäyntiä. Tavat ostaa tavaroita ja palveluja ovat Euroopassa läpikäymässä perustavanlaatuisia muutoksia. Kun EU:n kansalaiset ja yritykset toimivat yhä aktiivisemmin kotimaansa ulkopuolella, heidän arkeaan voidaan huomattavasti helpottaa sähköisillä maksuilla, jotka toimivat jouhevasti maiden rajojen yli. Vähittäismaksuissa saavutetun edistyksen pohjalta Euroopalla on mahdollisuus olla etujoukoissa määrittelemässä sitä, miten "maksun suorittaminen" tulevaisuudessa voi tapahtua, oli kyse sitten maksukortilla, internetin välityksellä tai matkapuhelimella tapahtuvasta maksamisesta.

Ensimmäinen tärkeä merkkipaalu tällä matkalla on yhtenäinen euromaksualue (SEPA), joka perustuu ajatukselle, että EU:ssa ei tulisi tehdä eroa rajat ylittävien ja maan sisäisten euromääräisten sähköisten vähittäismaksujen¹ välillä. SEPA-hanke kattaa keskeiset vähittäismaksuvälineet: tilisiirrot, suoraveloitukset ja maksukortit. Tältä pohjalta SEPA voi toimia kahdella tavalla ponnahduslautana kilpailuille ja innovatiivisille eurooppalaisille maksumarkkinoille. Ensimmäinen näistä liittyy verkko- eli internet-maksujen (e-maksujen) ja mobiilimaksujen (m-maksujen) alati kasvavaan osuuteen. Ennen kaikkea älypuhelimien valtava yleistymisen muuttaa maksuympäristöä ja johtaa uusiin maksusovelluksiin, esim. sähköisiin kukkaroihin, jotka korvaavat fyysisiä lompakkoja ja kortteja, tai matkapuhelimeen tallennettaviin julkisen liikenteen matkalippuihin. Tässä yhteydessä yleiseurooppalaiset SEPA-maksukäytänteet voivat tarjota pohjan yhtenäisemmille ja turvallisemmille maksuinnovaatioille. Toinen tapa on se, että SEPAn puitteissa laadittuja nykyisiä standardeja ja sääntöjä voitaisiin soveltaa myös muihin kuin euromääräisiin maksuvälineisiin, jolloin maksujen yhtenäismarkkinat voitaisiin ulottaa myös euromääräisiä maksutapahtumia laajemmalle.

Markkinoiden syvemmän yhdentämisen hyödyt juontaisivat juurensa pääasiassa neljästä tekijästä:

- 1) *Lisää kilpailua* – Verkostotoimialalla, jollaisen myös maksut muodostavat, yhentyminen helpottaa muista jäsenvaltioista peräisin olevien uusien tulokkaiden tai kilpailijoiden markkinoilletuloa. Yhteisten avointen standardien pohjalta palveluntarjoajat voisivat tarjota maksuratkaisujaan useammassa kuin yhdessä maassa. Tämä laajentaisi niiden liiketoiminnan perustaa ja loisi näin lisäkannustimen innovoinnille. Tämän seurauksena maksupalvelujen tarjoamisen kustannukset ja hinnat lähentyisivät ja alenisivat. Lisääntynyt kilpailu lieventäisi myös nykyisten kahden kansainvälisen korttijärjestelmän määräävää asemaa maksukorttimarkkinoilla.
- 2) *Enemmän valinnanvaraa ja avoimuutta kuluttajien kannalta* – Kun tarjolla olisi laajempi valikoima keskenään kilpailevia palveluja, maksupalvelujen käyttäjät

¹ Vähittäismaksut määritellään maksutapahtumiksi, joissa ainakin yksi osapuolista (eli maksaja, maksunsaaja tai molemmat) ei ole rahoituslaitos. Vähittäismaksuilla tarkoitetaan siis kaikkia maksutapahtumia, jotka eivät ole kahden pankin välisiä.

voisivat valita maksuvälineet ja tarjoajat, jotka parhaiten vastaavat heidän tarpeitaan. Nykyisellään kuluttajien tekemien valintojen kustannusvaikutukset eivät useinkaan ole heille kovin selviä². Piilokustannusten vuoksi päädytään usein käyttämään kaikkein kalleinta maksutapaa, ja kustannukset siirtyvät korkeampien hintojen muodossa epäsuorasti kaikille kuluttajille. Sitä vastoin yhdentyneillä ja avoimilla markkinoilla voitaisiin ohjata kuluttajia käyttämään kaikkein tehokkaimpia maksuvälineitä.

- 3) *Lisää innovaatioita* – Yhdennetyt markkinat lisäävät mittakaavaetuja. Tämä tarkoittaa sitä, että nykyisillä toimijoilla olisi enemmän mahdollisuuksia säästää kustannuksissa tai lisätä tuloja. Lisäksi uusien markkinatulokkaiden innovointikannustimet olisivat suurempia ja innovaatioiden maantieteellinen kohdealue kasvaisi.
- 4) *Turvallisempia maksuja ja lisää asiakasluottamusta* – Samoin kuin on edistytty maksujen turvallisuudessa ja suojauksessa myyntipisteissä, yhdennetyt markkinat lisääisivät etämaksujen, kuten e-maksujen ja m-maksujen, turvallisuutta ja kuluttajien luottamusta tällaisia maksuja kohtaan.

Yhdentyneet EU:n maksupalvelumarkkinat voisivat tuottaa sivutuotteena myös hallinnollista informaatiota, jota voitaisiin käyttää yhdenmukaistettujen tilastojen laadinnassa. Tämä parantaisi EU:n tilastojen laatua ja kattavuutta ilman ylimääräisiä kustannuksia yrityksille ja edellyttämättä tilastoalan toimijoilta merkittäviä investointeja.

Tässä vihreässä kirjassa arvioidaan kortti-, internet- ja mobiilimaksujen nykytilannetta Euroopassa, yksilöidään puutteita verrattaessa nykytilannetta visioon täysin yhdennetyistä maksumarkkinoista sekä tarkastellaan esteitä, joista nämä puutteet johtuvat. Vihreän kirjan tavoitteena on käynnistää sidosryhmien kanssa laajamittainen kuulemisprosessi, jolla voidaan vahvistaa tai täydentää komission analyysia ja auttaa löytämään oikea tapa lisätä markkinoiden yhdentymistä.

2. MAKSAMISJÄRJESTELYJEN NYKYTILANNE JA PUUTTEET

Euroa käyttävät vähittäismaksumarkkinat ovat yhdet maailman suurimmista, ja niihin kuuluu miljoonia yrityksiä ja satoja miljoonia kansalaisia. Euroopan keskuspankin (EKP) tilastotietojen mukaan vuonna 2009 suoritettiin pelkästään euroalueella lähes 58 miljardia vähittäismaksutapahtumaa. Liitteessä 1 esitetään maksutapahtumien jakautuminen maksuvälineittäin. Näiden markkinoiden yhdentymisestä saatavat taloudelliset hyödyt ovat huomattavat. Tutkimuksista ilmenee, että esimerkiksi tilisiirtojen, suoraveloitusten ja maksukorttien täydellinen siirtyminen SEPA-järjestelmään voisi kuuden vuoden aikana tuottaa yli 300 miljardin euron verran suoraa ja epäsuoraa hyötyä. Maksujärjestelyjen yhdentymistaso Euroopassa vaihtelee huomattavasti eri maksuvälineiden (kuten tilisiirrot, suoraveloitukset ja maksukortit) ja maksukanavien (e- ja m-maksut) välillä.

² Tämä johtuu monimutkaisista palkkioista maksutapahtumaan osallistuvien eri maksupalveluntarjoajien välillä ja maksupalveluntarjoajan tavarantoimittajan tai palvelun myyjältä perimistä palvelumaksuista.

2.1. Keskeiset maksuvälineet (tilisiirrot ja suoraveloitukset)

Tilisiirrot ja suoraveloitukset ovat ainoat maksuvälineet, joille on olemassa yleiseurooppalaiset maksujärjestelmät. Nämä ovat SEPA-tilisiirto (*SEPA Credit Transfer, SCT*) ja SEPA-suoraveloitus (*SEPA Direct Debit, SDD*), joille Euroopan maksuneuvosto (EPC) on laatinut säännöt euromaksuja varten. Joulukuussa 2010 komissio antoi ehdotuksen asetukseksi, jossa asetetaan pakolliset määräajat kansallisten maksujärjestelmien muuttamiselle yleiseurooppalaisten järjestelmien mukaisiksi³. Tämän tärkeän virstanpylvään saavuttaminen luo perustaa seuraavassa kuvattujen maksuvälineiden ja -kanavien markkinoiden syvemmälle yhdentymiselle.

2.2. Maksukortit

Maksukortit ovat yleisin ja useimmin vähittäismaksuissa käytetty sähköinen maksuväline. Määrällisesti (maksutapahtumien lukumääränä laskettuna) korttimaksut muodostivat kolmasosan kaikista vähittäismaksuista vuonna 2009. EU:ssa oli tuolloin käytössä noin 726 miljoonaa maksukorttia, eli asukasta kohden kortteja oli 1,45. Keskimäärin EU:n kuluttajat kuluttivat korttia kohden 2 194 euroa, ja myyntipistekorttitapahtumien määrä oli 43 (vuonna 2009⁴, maakohtaiset tiedot liitteessä 1).

Eurooppalaiset maksukorttimarkkinat eivät kuitenkaan vielä ole läheskään yhdentyneet, ja konkreettiset tulokset ovat vielä vähäisiä. Korttimaksujen jyrkkä lisääntyminen viime vuosikymmenen aikana ja siitä saadut mittakaavaedut eivät ole johtaneet huomattavaan kuluttajien kustannusten tai pankkien välisten ja kauppiailta veloitettavien palvelumaksujen alenemiseen. Lisäksi toisen jäsenvaltion pankkikorttijärjestelmää ei useinkaan hyväksytä ulkomailla, mikä haittaa yhtenäismarkkinoiden kehittymistä. Maksukorttipetokset ovat myös edelleen ongelma, erityisesti etäkaupankäynnissä.

2.3. Maksut internetin kautta (e-maksut)

E-maksut ovat internetin Maksut internetin kautta (e-maksut) välityksellä suoritettavia maksuja, joissa käytetään tavallisesti jotakin seuraavista kolmesta tavasta:

- 1) *Etämaksutapahtuma maksukortilla* internetin välityksellä.
- 2) *Verkkopankkipalveluihin* perustuvat tilisiirrot tai suoraveloitukset, joissa maksaja käyttää verkkopankkipalvelua tunnistautumiseen (toimii tällä hetkellä ainoastaan kansallisella tasolla)⁵.
- 3) Maksut käyttäen erityistä *e-maksupalveluntarjoajaa*, jonka palvelussa kuluttajalla on oma tili. Tilille voidaan siirtää rahaa ”perinteisillä” maksumenetelmillä, esimerkiksi pankkisiirrolla ja luottokorttimaksulla.

³ Ehdotus asetukseksi euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevien teknisten vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta, KOM(2010) 775.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010PC0775:FI:NOT>.

⁴ Lähde: Euroopan keskuspankki, *Payment Statistics*, helmikuu 2011. Yksityiskohtaiset maakohtaiset tilastot liitteessä 1.

⁵ Nämä maksutapahtumat voidaan toteuttaa joko suoraan maksajan verkkopankissa tai kolmannen osapuolen välityksellä (esim. *Ideal* Alankomaissa, *Giropay* ja *Sofortüberweisung* Saksassa ja *EPS* Itävallassa).

E-maksujen merkitys kasvaa jatkuvasti sähköisen kaupankäynnin, eli internetin välityksellä tapahtuvan tuotteiden ostamisen ja myynnin, yleistymisen myötä. *Forrester Research* -tutkimusyrityksen mukaan⁶ verkko-ostoksia tekevien määrän ennustetaan Euroopassa kasvavan 141 miljoonasta (vuonna 2009) 190 miljoonaan vuoteen 2014 mennessä. Sähköisen kaupankäynnin markkinoiden vuosikasvuksi seuraavien viiden vuoden aikana arvioidaan noin 10 prosenttia. Asukasta kohti lasketun verkko-ostosten määrän ennustetaan EU:n tasolla nousevan vuodesta 2009 vuoteen 2014 mennessä 483 eurosta 601 euroon. Huomattavasta kasvupotentiaalista huolimatta sähköisen kaupankäynnin osuus on tällä hetkellä ainoastaan 3,4 prosenttia kaikesta vähittäiskaupasta Euroopassa⁷, joten käyttämättömiä kasvumahdollisuuksia on edelleen huomattavasti.

Sähköisen kaupankäynnin tulevaisuutta koskeneessa julkisessa kuulemisessa⁸ maksujärjestelyt todettiin yhdeksi suurimmista esteistä sähköisen kaupan tulevalle kasvulle. Kuulemisessa esiin nousseita tähän liittyviä keskeisiä kysymyksiä ovat maksutapojen moninaisuus eri jäsenvaltioissa, maksujen kustannukset kuluttajille ja kauppiaille erityisesti pienissä maksuissa (mikromaksuissa) ja maksupalvelujen tietoturva. Koska käytössä ei ole yhdenmukaista ja kattavaa (itse-)sääntelyjärjestelmää, Euroopan e-maksuympäristö on suurelta osin jakautunut kansallisten rajojen mukaan, ja markkinoilla on vähäinen määrä menestyviä maakohtaisia e-maksujärjestelmiä ja muutama suuri kansainvälinen toimija Euroopan ulkopuolelta.

2.4. Mobiilimaksut (m-maksut)

M-maksut ovat maksuja, joissa maksudata ja maksutoimeksianto luodaan, lähetetään tai vahvistetaan matkapuhelimen tai mobiililaitteen kautta. M-maksuja voidaan käyttää sekä verkko-ostamisessa että perinteisessä kaupassa, ja niillä voidaan maksaa niin digitaalisia kuin fyysisiäkin tuotteita.

Mobiilimaksut voidaan jakaa kahteen pääryhmään:

- 1) *Etä mobiilimaksuja* suoritetaan enimmäkseen internetin/WAP-protokollan⁹ kautta tai käyttäen lisämaksullisia tekstiviestipalveluja, jotka laskutetaan maksajalta matkapuheluoperaattorin välityksellä. Useimmat internetin välityksellä suoritettavat mobiilimaksut perustuvat tällä hetkellä korttimaksujärjestelmiin. Muutkin ratkaisut, jotka perustuvat tilisiirtoihin tai suoraveloitukseen, ovat teknisesti toteutettavissa ja mahdollisesti yhtä turvallisia, tehokkaita ja kilpailukykyisiä, mutta niillä näyttää olevan vaikeuksia päästä markkinoille.
- 2) *Lähimaksut* suoritetaan yleensä suoraan myyntipisteessä. NFC-lähitiedonsiirtoteknologiassa (*Near Field Communication*), joka on toistaiseksi johtava lähitekniikka, maksut edellyttävät erityisvarustellun matkapuhelimen, joka voidaan tunnistaa, kun se viedään myyntipisteessä (esim. kauppa, julkinen liikenneväline, pysäköintitila) lähelle lukulaitetta.

⁶ <http://www.forrester.com/ER/Press/Release/0,1769,1330,00.html>.

⁷ Euromonitor 2010.

⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/e-commerce_en.htm.

⁹ WAP-protokollan (Wireless Application Protocol) on kehittänyt *Open Mobile Alliance* (OMA). OMA on toimialafoorumi, jossa matkapuhelintoimialan eri sidosryhmät sopivat yhteisistä teknisistä määrittelyistä. WAP-selain on matkapuhelimissa yleisesti käytetty internet-selain.

Nämä määritelmät osoittavat, että rajanveto e-maksujen ja m-maksujen välillä on etenkin etä mobiilimaksujen tapauksessa vaikeaa ja voi edelleen vaikeutua tulevaisuudessa.

Kaikki maksutavat huomioiden kasvu on lukumääräisesti tällä hetkellä nopeinta matkapuhelimella suoritettavissa maksuissa. Nopeasti yleistyvät älypuhelimet, joihin voi asentaa kehittyneitä maksusovelluksia, ovat kiihdyttäneet tätä kehitystä. *Juniper Research* -tutkimusyrityksen ennusteiden mukaan m-maksujen kokonaisarvo kasvaa vuosina 2010–2012 maailmanlaajuisesti 100 miljardista Yhdysvaltain dollarista 200 miljardiin dollariin. Muut tutkimukset viittaavat siihen, että m-maksujen arvo ylittää maailmanlaajuisesti biljoonan Yhdysvaltain dollarin rajan vuonna 2014, ja pelkästään Euroopassa arvo on yhteensä 350 miljardia dollaria. On myös arvioitu, että vuonna 2014 joka viidennessä älypuhelimessa on NFC-ominaisuus.

EU:ssa m-maksuilla on edelleen huomattavasti varaa yleistyä verrattuna esimerkiksi Aasian/Tyynenmeren alueeseen. *Gartner*-tutkimusyrityksen laskelmien mukaan Länsi-Euroopassa oli 7,1 miljoonaa mobiilimaksujen käyttäjää vuonna 2010 verrattuna Aasian/Tyynenmeren 62,8 miljoonaan käyttäjään, joista suuri osa on Japanissa. Yksi tärkeimmistä syistä hitaammalle yleistymiselle Euroopan markkinoilla on hyvin hajanaiset mobiilimaksumarkkinat. Keskeiset markkinatoimijat (matkapuhelinverkko-operaattorit, maksupalveluntarjoajat, matkapuhelinvalmistajat) eivät ole vielä sopineet elinkelpoisesta liiketoimintamallista, joka mahdollistaisi yhteentoimivat maksuratkaisut. Tämän seurauksena merkittävimmät ja lupaavimmat globaalit m-maksuhankkeet käynnistetään tällä hetkellä Euroopan ulkopuolella. *Apple*, *Google* ja *Visa* ovat kaikki ilmoittaneet lähtevänsä voimakkaasti mukaan m-maksuliiketoimintaan.

Pyrkimykset m-maksujärjestelmien yhdentämiseen Euroopan tasolla perustuvat toistaiseksi itsesääntelyyn. Tässä yhteydessä EPC tekee yhteistyötä matkaviestinoperaattorien maailmanlaajuisen järjestön GSMA:n kanssa ja on julkaissut mobiilimaksuista valkoisen kirjan heinäkuussa 2010¹⁰. Valkoisessa kirjassa keskitytään maksukorttien kautta toteutettaviin mobiilimaksuihin.

Kuten e-maksujenkin tapauksessa, m-maksumarkkinat Euroopassa uhkaavat pysyä hajanaisina, koska ei ole olemassa konkreettisia eurooppalaisia puitteita keskeisissä kysymyksissä, joita ovat tekniset standardit, turvallisuus, yhteentoimivuus ja markkinatoimijoiden välinen yhteistyö. Lisäksi sekä e- että m-maksujen tapauksessa (potentiaaliset) markkinatoimijat vaikuttavat haluttomilta investointeihin niin kauan kuin oikeudellista epävarmuutta esimerkiksi maksukorttien yhteisistä käyttömaksujärjestelmistä ei ole ratkaistu (ks. kohta 4.1. jäljempänä).

3. VISIO JA TAVOITTEET

Euroopan komission ja EKP:n esittämän, euromääräisiä sähköisiä vähittäismaksuja koko EU:ssa koskevan SEPA-vision¹¹ mukaan rajat ylittävien ja maan sisäisten maksujen välille ei tulisi tehdä minkäänlaista eroa. Tämä ero pitäisi poistaa SEPAan liittyvien standardien ja ohjeistojen pohjalta myös muissa kuin euromääräisissä maksuissa EU:ssa. Näin päästäisiin

¹⁰ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=402 ja http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=557.

¹¹ Euroopan komission ja Euroopan keskuspankin yhteinen julkilausuma http://www.ecb.int/press/pr/date/2006/html/pr060504_1.fi.html.

EU:n tasolla todellisiin digitaalisiin sisämarkkinoihin. Täydellinen yhdentyminen merkitsisi seuraavia asioita:

Kuluttajat voisivat käyttää samaa pankkitiliä kaikkiin maksutapahtumiin, vaikka he asuisivat ulkomailla tai matkustaisivat usein EU:n sisällä. Innovoinnin nopeutumisen myötä maksamisesta tulisi helpompaa ja kulloiseenkin ostotapahtumaan paremmin sopivaa (perinteinen/verkkokauppa, mikromaksut / suuret maksut jne.).

Yritykset ja viranomaiset voisivat yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa maksuprosessejaan ja keskittää rahoitustoimintojaan koko EU:ssa. Tämä tarjoaisi merkittäviä säästömahdollisuuksia. Lisäksi yhteiset avoimet standardit ja maksutapahtumien nopeampi selvittäminen parantaisivat kassavirtaa.

Myös *kauppiaat* hyötyisivät edullisista, tehokkaista ja turvallisista sähköisten maksujen ratkaisuista. Lisääntynyt kilpailu tekisi käteisen käsittelyn vaihtoehtoista houkuttelevampaa. Tämä puolestaan tekisi sähköiseen kaupankäyntiin siirtymisestä houkuttelevampaa ja parantaisi asiakaskokemusta maksutilanteessa.

Maksupalveluntarjoajat, toisin sanoen pankit ja muut maksupalveluntarjoajat, voisivat hyödyntää mittakaavaetuja yhdenmukaistamalla maksuvälineitä ja saavuttamalla siten kustannussäästöjä alkuinvestoinnin jälkeen. Tämä avaisi pääsyn uusille markkinoille sekä nykyisten maksuvälineiden tulopohjan kasvattamiseksi että uudenlaisten palvelujen ottamiseksi käyttöön laajemmassa mittakaavassa.

Teknologian tarjoajat, kuten ohjelmistovalmistajat, kehittäjät ja tietotekniikkakonsultit, voisivat nojautua kehitystyössään ja ratkaisuissaan yleiseurooppalaisiin välineisiin, mikä helpottaisi innovointia EU:n jäsenvaltioissa.

Jotta tämä visio toteutuisi kortti-, e- ja m-maksuissa, on puututtava vielä muutamiin muihin seikkoihin, joita ovat turvallisuus, valinnanvapaus, esteetön tekninen ja liiketoiminnallinen innovointi, eri komponenttien standardointi ja yhteentoimivuus. Seuraavassa tarkastellaan näitä kysymyksiä yksityiskohtaisemmin.

4. TARVE EDISTÄÄ JA NOPEUTTAA MARKKINOIDEN YHDENTYMISTÄ

Edellä kuvatun vision mukaisesti on yksilöity viisi mahdollista tapaa edistää kortti-, e- ja m-maksujen yhdentymistä.

4.1. Markkinoiden hajanaisuus, markkinoille pääsy ja markkinoille tulo rajojen yli

Tässä yhteydessä voidaan nostaa esiin useita erillisiä kysymyksiä. On tärkeää huomata, että nämä kysymykset, vaikka ne kaikki juontavatkin juurensa maksukortteihin liittyvistä kaupallisista käytänteistä, koskettavat samalla tavoin e- ja m-maksuja tai niillä on ainakin johdannaisvaikutuksia, jotka epäsuorasti vaikuttavat e- ja m-maksuihin esimerkiksi silloin kun e- tai m-maksu suoritetaan maksukorttia käyttämällä.

4.1.1. Monenväliset toimituspalkkiot (MIF-palkkiot)

Perinteisessä neljän osapuolen välisessä korttijärjestelmän liiketoimintamallissa pankkien väliset palkkiot maksaa kauppiaan maksupalveluntarjoaja (vastaanottava palveluntarjoaja) kortinhaltijan maksupalveluntarjoajalle (liikkeellelaskenut palveluntarjoaja).

Toimituspalkkioista voidaan sopia kahdenvälisesti vastaanottavan ja liikkeellelaskeneen palveluntarjoajan välillä tai monenvälisesti päätöksellä, joka sitoo kaikkia maksukorttijärjestelmään osallistuvia maksupalveluntarjoajia. Liitteessä 2 on lisätietoa näistä monenvälisistä toimituspalkkioista (*Multilateral Inter-change Fees, MIF*)¹².

Kilpailu- ja sääntelyviranomaiset ovat jo jonkin aikaa tutkineet toimituspalkkioita. Joissain EU:n ulkopuolisissa maissa¹³ niihin on puututtu sääntelyllä. EU:ssa Euroopan komissio ja kansalliset kilpailuviranomaiset ovat antaneet useita päätöksiä, joilla kielletään EU:n kilpailusääntöjen nojalla tietyt toimituspalkkiojärjestelyt¹⁴.

Monenvälisen toimituspalkkioiden tavanomainen peruste on, että niiden pohjalta maksupalveluntarjoajat voivat rohkaista kuluttajia käyttämään maksukorttia. Monenvälisiä toimituspalkkioita veloittamalla liikkeellelaskavat maksupalveluntarjoajat voivat myöntää kortteja ilmaiseksi tai vain pientä kortinhaltijamaksua vastaan ja mahdollisesti tarjota kuluttajille erilaisia bonuksia (esim. lentopisteitä)¹⁵. Tämä ”tasapainotusmekanismi” voi luoda tehokkuusetuja lisäämällä kortin käyttöä.

Se, että käytössä on laaja valikoima eritasoisia palkkioita ja kansallisella ja Euroopan tasolla meneillään olevien ja loppuun saatettujen oikeuskäsittelyjen aikataulu ja kohdeala vaihtelevat, voi johtaa vääristymiin sisämarkkinoilla. Tämä saattaa pahentaa markkinoiden hajanaisuutta, ja merkitsee sitä, että vähittäismyyjät eivät vielä pääse hyötymään maksukorttien sisämarkkinoista.

Lisäksi korkeat monenväliset toimituspalkkiot saattavat toimia markkinoille tulon esteinä kustannuksiltaan alhaisille korttijärjestelmille ja muille maksujärjestelmille (esim. e-maksut ja m-maksut).

Nämä monenvälisen toimitusmaksujen ominaispiirteet koskevat yleisesti neljän osapuolen järjestelmiä. Kolmen osapuolen järjestelmissä – joissa sama maksupalveluntarjoaja palvelee sekä maksajaa että maksunsaajaa – käytetään ”sisäänrakennettua” toimituspalkkiota, joka voi aiheuttaa samankaltaisia kilpailupaineen puuttumiseen liittyviä epäilyksiä.

Korkeat toimituspalkkiot ja läpinäkyvyyden puute (ks. kohta 4.2) näyttäisivät olevan erityisen merkityksellisiä ongelmia kauppiaille, jotka hyväksyvät yrityskortit¹⁶ – eli maksukortit, joita myönnetään yrityksille ja niiden työntekijöille työhön liittyvien kulujen (esim. liikematkat, toimistotarvikkeet) maksamista varten. Näiden kohdalla kortinhaltijoita saatetaan kannustaa bonuksilla ja muilla eduilla käyttämään juuri tätä maksuvälinettä.

Kysymykset

¹² Liite sisältää erityisesti tarkempaa tietoa kilpailun pääosaston SEUT-sopimuksen 101 artiklan 3 kohdan nojalla tekemästä analyysistä monenvälisen toimituspalkkioiden asianmukaisesta tasosta. Analyysissa käytettiin MIT-testiä (*Merchant Indifference Test*).

¹³ Australia, Yhdysvallat.

¹⁴ Visa, MasterCard, Puolan MasterCard -päätös, Unkarin MasterCard -päätös, Italian MasterCard -päätös.

¹⁵ Kortteja myöntävät pankit voivat kannustaa kortin käyttöön tarjoamalla lisäetuja tai palkintoja, kuten matkavakuutuksia, hinnanalennuksia tai jopa palautuksia ostettujen tuotteiden ja palvelujen hinnasta. Joissakin tapauksissa kuluttajilta myös veloitetaan lisämaksuja, jos he eivät maksa kortillaan riittävän usein tai tietyn ajan kuluessa vaaditulla summalla.

¹⁶ Yrityskortit jakautuvat kolmeen pääryhmään: i) yrittäjäkortit, joita myönnetään yleensä pienyritysassiakkaille, joille – toisin kuin kuluttajakorttien tapauksessa – ei tarjota muita palveluja ii) yhtiökortit, joita yleensä myönnetään keskisuurille ja suurille yritysasiakkaille, joille tarjotaan lisäksi erilaisia oheistietopalveluja ja iii) hankintakortit, joita käytetään kaupallisiin hankintoihin ja jotka usein tarjoavat arvonlisäveroon liittyviä laskutuspalveluja.

- 1) Saman korttijärjestelmän monenväliset toimituspalkkiot voivat vaihdella maittain ja rajat ylittävissä maksuissa. Voiko tämä aiheuttaa ongelmia yhdentyneillä markkinoilla? Katsotteko, että erilaiset käyttöehdot ja -edellytykset korttimarkkinoilla eri jäsenvaltioissa kuvastavat rakenteellisia eroja näillä markkinoilla? Uskotteko, että voisi olla olemassa objektiivisia syitä soveltaa maan sisäisiin maksuihin eri palkkioita kuin rajat ylittäviin maksuihin?
- 2) Onko tarpeen lisätä oikeudellista selkeyttä, kun kyse on toimituspalkkioista? Jos vastaus on kyllä, miten ja mitä välineitä käyttäen tämä voitaisiin tehdä?
- 3) Jos toimituspalkkiot edellyttävät mielestänne toimia, mihin asioihin olisi puututtava ja millä keinoin? Olisiko esimerkiksi alennettava monenvälisten toimituspalkkioiden tasoa, lisättävä palkkioiden läpinäkyvyyttä tai helpotettava markkinoille pääsyä? Olisiko tämän koskettava myös kolmen osapuolen järjestelmiä? Olisiko tehtävä ero kuluttajakorttien ja yrityskorttien välillä?

4.1.2. Korttitapahtumien vastaanotto rajojen yli

Rajat ylittävällä vastaanotolla tarkoitetaan tilannetta, jossa kauppias käyttää toiseen maahan sijoittautuneen vastaanottavan maksupalveluntarjoajan palveluja. Tässä järjestelyssä kaikki kauppiaat hyötyvät niiltä veloittettavien palvelumaksujen kovemmasta kilpailusta, mutta yritykset voivat myös nimetä maksutapahtumilleen tietyn saman vastaanottajapalveluntarjoajan, mikä luo hallinnollista tehokkuushyötyä ja rajat ylittävää kilpailua.

Useat ongelmat estävät kuitenkin rajat ylittävää vastaanottoa kehittymästä. Teknisten standardien erojen (joita käsitellään kohdassa 4.3) lisäksi tietyt kansainvälisten korttijärjestelmien käyttämät säännöt ja järjestelyt voivat tehdä rajat ylittävästä korttitapahtumien vastaanottopalvelusta kauppiaille vähemmän houkuttelevan vaihtoehdon:

- Kansainväliset korttijärjestelmät soveltavat erityisiä valtuutusjärjestelmiä ja järjestelmämaksuja/lupamaksuja vastaanottopalveluntarjoajiin, jotka tarjoavat rajat ylittäviä palveluja.
- Rajat ylittävien vastaanottajien on maksettava liikkeellelaskeneelle maksupalveluntarjoajalle toimituspalkkio, jota sovelletaan myyntipaikan maassa. Tämä estää kauppiaita valitsemasta halvinta vastaanottajapalvelua, vaikka rajat ylittävä maksupalveluntarjoaja ei yleensä ole mukana kyseisessä maan sisäisessä toimituspalkkiojärjestelmässä, jonka ovat määritelleet kyseisen maan maksupalveluntarjoajat.
- Rajat ylittävät vastaanottajapalvelut voivat myös joutua epäedulliseen asemaan maissa, joissa maan sisäisillä maksupalveluntarjoajilla on rinnakkaisia kahdenvälisen toimituspalkkiosopimusten verkostoja. Tämä vaikeuttaa rajat ylittävän kilpailun kehittymistä, koska vastaanottajapalvelujen on maksettava täysi virallinen toimituspalkkio.

Kysymykset

- 4) Onko tällä hetkellä olemassa esteitä rajat ylittävälle tai keskitetylle maksutapahtumien vastaanotolle? Jos on, niin mistä syystä? Voitaisiko rajat

ylittäviä tai keskitettyjä maksutapahtumien vastaanottopalveluja helpottamalla saavuttaa huomattavia etuja?

- 5) Miten rajat ylittäviä vastaanottopalveluja voitaisiin helpottaa? Jos katsotte, että toimia tarvitaan, millaisia toimia olisi toteutettava ja mihin asioihin niissä olisi puututtava? Onko esimerkiksi perusteltua, että rajat ylittävä maksutapahtumien vastaanotto edellyttää maksukorttijärjestelmän ennakkolupaa? Olisiko monenväliset toimitusmaksut laskettava vähittäiskauppiaan maan perusteella (myyntipisteessä)? Vai pitäisikö rajat ylittävään korttitapahtumien vastaanottoon soveltaa erityistä rajat ylittävää monenvälistä toimituspalkkiota?

4.1.3. Yhdistelmäkortit

Yhdistelmäkorteissa on kyse eri maksujärjestelmien yhdistämisestä samalle kortille tai laitteelle. Tällä hetkellä uusille tulokkaille lupaavin tapa tuoda järjestelmänsä markkinoille on saada liikkeellelaskeva maksupalveluntarjoaja lisäämään maksukortteihinsa niissä jo olevan (kansainvälisen) maksujärjestelmän rinnalle uuden tulokkaan maksujärjestelmämahdollisuuden. Näin kuluttajat voivat maksaessaan valita eri maksujärjestelmien välillä (edellyttäen, että kauppias hyväksyy molemmat järjestelmät) ottaen huomioon liikkeellelaskevien maksupalveluntarjoajien mahdolliset bonukset (lentopisteet jne.) ja mahdolliset kauppiaan tarjoamat kannustimet (toisen järjestelmän lisämaksut, hyvitykset, muunlainen valintojen ohjaus).

Tässä vaiheessa ei ole selvää, sallivatko ja missä määrin nykyisten järjestelmien säännöt kansallisilla markkinoilla kilpailevien järjestelmien sisällyttämisen samalle kortille. Eri maksujärjestelmät voivat määrätä myös raportointivaatimuksia tai palkkiomaksuja liikkeellelaskijoille ja korttitapahtumien vastaanottajille niiden maksumahdollisuuden sisältävillä korteilla suoritetuista maksutapahtumista, vaikka maksua ei olisikaan tehty niiden järjestelmää käyttäen. SEPA:n korttilainsäädäntö sisältää säännön, jonka mukaan liikkeellelaskeva maksupalveluntarjoaja voi kuluttajan kanssa asiasta sovittuaan esivalita yhdistelmäkortilta maksujärjestelmän, jota käytetään myyntipisteissä. Näin ollen yhdistelmäkortit voivat aiheuttaa myös kilpailuongelmia, jos niitä käytetään rajoittamaan tai perusteettomasti ohjaamaan maksujärjestelmän ja/tai maksuvälineen käyttöä. Toistaiseksi yhdistelymalli koskee kortteja, mutta tulevaisuudessa se tulee yhä enemmän liittymään myös mobiilimaksuihin.

Kysymykset

- 6) Mitkä ovat yhdistelmäkorttien potentiaaliset hyödyt ja haitat? Liittyykö yhdistelmäkortteihin mahdollisia rajoituksia, jotka ovat erityisen ongelmallisia? Jos mahdollista, kuvaile ongelman laajuutta määrällisesti. Olisiko korttijärjestelmien yhdistelmäkorteille asettamiin rajoituksiin puututtava ja miten?
- 7) Kenen olisi yhdistelmäkorttia käytettäessä päätettävä siitä, mitä maksujärjestelmää käytetään ensin? Miten tämä voitaisiin toteuttaa käytännössä?

4.1.4. Korttimaksujärjestelmien erottaminen korttimaksujen käsittelystä

Joillakin korttijärjestelmillä on tytäryrityksiä, jotka käsittelevät maksutapahtumia, ja korttijärjestelmät pystyvät asettamaan tytäryhtiönsä käytön pakolliseksi asiakkailleen. Tämä muodostaa markkinoille pääsyn esteen maksutapahtumien käsittelijöille ja uusille korttijärjestelmille. Este voitaisiin poistaa eriyttämällä korttijärjestelmän hallinnointi selkeästi

korttimaksujen käsittelystä erilliseksi toiminnoksi. Eriyttäminen lisäisi näin ollen kilpailua korttijärjestelmien välillä ja maksutapahtumien käsittelijöiden kesken, ja antaisi pankeille mahdollisuuden osallistua pelkästään yhteen yhteensopivaan infrastruktuuriin. SEPA:n korttilainsäädännössä säädetään järjestelmän hallinnon ja maksujen käsittelyn eriyttämisestä, mutta ei määrätä tähän liittyvistä yksittäisistä järjestelyistä.

Nykyinen puute yhteentoimivuuden yhteisistä puitteista on johtanut hajanaisiin korttimaksujen käsittelyn markkinoihin. Eri infrastruktuureja käyttävien pankkien välisten maksujen selvityksessä käytettäviä teknisiä ja liiketoiminnallisia menettelyjä onkin parannettava. Myös järjestelmäriippumattomien käsittelystandardien laatiminen auttaisi järjestelmä- ja käsittelytoimintojen eriyttämistä.

Kysymykset

- 8) Pidätkö järjestelmä- ja käsittelytoimintojen yhteenniputtamista ongelmallisena ja jos, niin miksi? Kuinka suuresta ongelmasta on kysymys?
- 9) Olisiko asiaan puututtava? Kannatatteko oikeudellista eriyttämistä (eli toiminnallista eriyttämistä niin, että omistajuus edelleen säilyisi samalla hallintayhtiöllä) vai täydellistä omistajuuden eriyttämistä?

4.1.5. Pääsy selvitysjärjestelmiin

Toisin kuin pankeilla, maksulaitoksilla, siten kuin ne on määritelty maksupalveluista sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2007/64/EY¹⁷, ja sähköisen rahan liikkeellelaskijoilla ei ole suoraa pääsyä maksu- ja selvitysjärjestelmiin. Maksu- ja selvitysjärjestelmiä koskevan direktiivin 2 artiklan b alakohdan nojalla ainoastaan luottolaitokset ja sijoituspalveluyritykset voivat osallistua nimettyihin selvitysjärjestelmiin. Tämän seurauksena muut maksupalveluntarjoajat katsovat, että ne eivät pysty kilpailemaan pankkien kanssa tasaveroisesti, koska ne joutuvat käyttämään maksujen selvittämisessä pankkien palveluja.

Kysymykset

- 10) Onko se, että maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden on tyydyttävä välilliseen pääsyyn maksu- ja selvitysjärjestelmiin, ongelma, ja jos näin on, kuinka suuresta ongelmasta on kyse?
- 11) Olisiko luotava yhteinen korttikäsittelykehys, jossa vahvistettaisiin säännöt SEPA:n mukaisten korttien käsittelylle (eli valtuutuksille ja maksujen selvitysmenettelyille)? Olisiko siinä vahvistettava ehdot ja maksut, joita sovelletaan korttikäsittelyinfrastruktuureihin pääsyyn läpinäkyvin ja syrjimättömin kriteerein? Olisiko siinä käsiteltävä maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeeseenlaskijoiden osallistumista nimettyihin selvitysjärjestelmiin? Olisiko maksupalveludirektiiviä ja selvitysdirektiiviä muutettava vastaavasti?

4.1.6. SEPA:n korttilainsäädännön noudattaminen

EPC:n laatimaa SEPA:n korttilainsäädäntöä (*SEPA Cards Framework, SCF*) ei saatu kokonaisuudessaan käytäntöön 1. tammikuuta 2011 mennessä, kuten alun perin oli

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, maksupalveluista sisämarkkinoilla (EUVL L 319, 5.12.2007, s. 1).

suunniteltu, koska monet sen perustana olevista osista eivät olleet aktiivisessa käytössä. SCF:n potentiaalinen vaikutus ei rajoitu vain euromääräisiin maksuihin. SCF kattaa yleiskortit, joilla maksetaan ja nostetaan käteistä euroina SEPA-alueella, mutta myös muissa kuin euroja käyttävissä SEPA-maissa toimivilla maksupalveluntarjoajilla ja korttijärjestelmillä on kannustin olla SCF-yhteensopivia voidakseen käsitellä euromääräisiä maksutapahtumia. SEPAn kanssa yhteensopimattomat vakiintuneet euromääräisten maksutapahtumien maksujärjestelmät poistuvat SCF:n puitteissa periaatteessa asteittain markkinoilta. Tämä merkitsee, että vaatimustenvastaiset järjestelmät häviävät SCF:n täysimääräisen täytäntöönpanon myötä. SCF:ssä määritellään korteille SEPA-yhteensopivuuteen liittyviä vaatimuksia: Liikkeellelaskevan maksupalveluntarjoajan on taattava korttimaksut ja EMV-maksuvarmennusstandardeja (siru ja PIN-koodi) on noudatettava kokonaisuudessaan. Nämä tekniset vaatimukset myös ohjaavat/rajaavat Euroopan unionissa käytettäviä liiketoimintamalleja myönteisessä mielessä siten, että sallituille järjestelmillä syntyy yhteiset yhdentyneet eurooppalaiset markkinat.

Kysymykset

- 12) Mitä mieltä olette SCF:n sisällöstä ja markkinavaikutuksista (tuotteet, hinnat, ehdot ja edellytykset)? Riittääkö SCF ajamaan markkinoiden yhdentymistä EU:n tasolla? Onko osa-alueita, joita olisi tarkasteltava uudelleen? Olisiko vaatimustenvastaisten järjestelmien poistuttava SCF:n täyden käyttöönoton jälkeen, vai olisiko niiden toiminnan jatkuminen perusteltua?

4.1.7. Tiedot varojen saatavuudesta

Ennakkotieto varojen saatavuudesta on keskeinen tekijä monissa liiketoimintamalleissa, koska sitä tarvitaan yksittäisen maksutapahtuman hyväksymiseen ja/tai takaamiseen. Pankkitilin ylläpitäjinä pankit ovat eräänlaisessa portinvartija-asemassa, joka käytännössä määrittelee monien liiketoimintamallien elinkelpoisuuden. Vaikka kuluttajat tietyissä uusissa maksupalveluissa suostuisivatkin siihen, että tiedot varojen riittävydestä heidän pankkitilillään annettaisiin heidän valitsemalleen maksupalveluntarjoajalle, pankit voivat estää pääsyn tähän tietoon. Koska maksujen turvallisuus ja luottamus maksujärjestelmää kohtaan yleensä on erittäin tärkeä asia ja pankit ovat valvonnan alaisia, tällainen pidättäytyminen tietojen luovuttamisesta voi joissain tapauksissa olla perusteltua. Se luo kuitenkin eturistiriidan pankeille, joilla voi olla kannustin kieltäytyä yhteistyöstä asiakkaidensa tahdon vastaisesti. Tämä voi vaikeuttaa turvallisten ja tehokkaiden vaihtoehtoisten maksuratkaisujen syntyä, vaikka niihin sovellettaisiinkin toiminnan vakautta koskevia vaatimuksia.

Kysymykset

- 13) Onko tarpeen antaa muille kuin pankeille mahdollisuus saada asiakkaan suostumuksella tietoja pankkitilillä olevista varoista, ja jos niin miten näitä tietoja olisi rajoitettava? Olisiko asiaan puututtava viranomaistoiminnalla, ja jos niin mitä asioita olisi käsiteltävä ja millaisin toimin?

4.1.8. Riippuvuus maksukorttimaksuista

Korttien käyttö lisääntyy maailmassa edelleen. Maksutapahtumien määrä kasvoi maailmanlaajuisesti 9,7 prosenttia ajanjaksona 2009–2010. Kortit ovat edelleen suosituin muu

kuin käteinen maksuväline, jonka markkinaosuus on yli 40 prosenttia useimmilla markkinoilla¹⁸. Kun otetaan huomioon maksukorttien käytön lisääntyminen, myös sähköisessä kaupankäynnissä, on todennäköistä, että on olemassa kasvava määrä yrityksiä, joiden toiminta on tosiasiallisesti riippuvaista mahdollisuudesta hyväksyä korttimaksuja. Tällöin voidaan kysyä, olisiko yleisen edun mukaista määritellä objektiiviset säännöt, joissa kuvataan olosuhteet ja menettelyt, joiden mukaisesti korttimaksujärjestelmät voivat yksipuolisesti kieltäytyä korttimaksumahdollisuuden myöntämisestä.

Kysymykset

- 14) Kun otetaan huomioon maksukorttien lisääntyvä käyttö, katsotteko, että on olemassa yrityksiä, joiden toiminta riippuu niiden kyvystä hyväksyä korttimaksut? Antakaa konkreettisia esimerkkejä yrityksistä ja/tai toimialoista. Jos näin on, onko tarpeen asettaa objektiiviset säännöt sille, miten maksupalveluntarjoajat ja maksukorttijärjestelmät voivat käyttäytyä suhteessa niistä riippuvaisiin käyttäjiin?

4.2. Kuluttajille sekä vähittäiskauppiaille ja muille yrityksille tarjottavien maksupalvelujen läpinäkyvä ja kustannustehokas hinnoittelu

Näiden maksupalvelujen todelliset kustannukset jäävät usein hämäräksi sekä kuluttajille että kauppiaille, mikä johtaa EU:n taloudessa korkeampiin maksukustannuksiin. Läpinäkyvyyden puute koskee pääasiassa korttimarkkinoita, mutta korttien, e-maksujen ja m-maksujen yhteyksien vuoksi vaikutuksia kohdistuu kaikkiin näihin maksutapoihin. Hinnoittelun läpinäkyvyys olisi lisäksi nähtävä keinona vähentää maksutapahtumista kaikille osapuolille koituvia kustannuksia ja optimoida viime kädessä kustannukset koko EU:ssa maksupalvelujen käyttäjien hyödyksi. Toinen kysymys, joka liittyy maksupalvelujen hinnoitteluun, koskee mikromaksuja, eli pieniä maksuja, jotka luonteensa vuoksi usein suoritetaan kortti-, internet- tai mobiilimaksuna. Sekä kuluttajat että kauppiat pitävät näistä maksuista veloittavia palkkioita usein kohtuuttomina, koska niiden osuus maksusta on yleensä huomattavasti merkittävämpi kuin suuremmissa maksuissa. Tämä tilanne on osaltaan saattanut johtaa vaihtoehtoisten digitaalisten valuuttojen kehittämiseen.

4.2.1. Kuluttajan ja kauppiaan suhde: läpinäkyvyys

Kuluttajat ovat harvoin tietoisia tietyn maksuvälineen käytön kaikista kustannuksista, eli kustannuksista, jotka eivät koidu pelkästään suoraan heille, vaan myös maksunsaajalle (kauppiaille). Jos eri maksuvälineiden (esim. eri korttipalveluntarjoajat, käteinen, sekite) kustannukset ovat kuluttajille samat, heillä on taipumus ajatella, että kauppiaille on yhdentekevää, minkä maksutavan he valitsevat. Näin ollen kuluttajat perustavat maksuvälineen valintansa joko helppouteen tai mahdollisiin etuihin, joita heille koituu tietyn maksutavan käytöstä.

Kuluttajan valitsema maksuväline ei kuitenkaan välttämättä ole paras mahdollinen, kun ajatellaan taloudelle aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Kauppiat sisällyttävät maksutapahtumakustannukset yleensä myymiensä tavaroiden ja palvelujen hintoihin. Lopputuloksena on, että kaikki kuluttajat maksavat hankinnoistaan enemmän, jotta voidaan kattaa joidenkin käyttämät kalliimmat maksutavat.

Jos eri maksuvälineiden käytön kokonaiskustannukset saataisiin näkyvämmiksi, maksamisen kokonaiskustannukset voisivat koko talouden tasolla pienentyä. Tämä voitaisiin saavuttaa

¹⁸ World Payments Report 2011, s. 10, CapGemini, RBS ja EFMA.

antamalla kuluttajalle tieto siitä, kuinka paljon tietyn maksuvälineen käyttö ja/tai käsittely maksaa kauppiaalle. Tässä yhteydessä olisi tärkeää arvioida suuremman avoimuuden todennäköistä vaikutusta kuluttajien käyttäytymiseen ja keskittyttävä ymmärtämään paremmin kuluttajien reaktioita ja tarpeita.

Kysymykset

- 15) Olisiko kauppiaiden ilmoitettava kuluttajille palkkioista, joita ne maksavat erilaisten maksuvälineiden käytöstä? Olisiko maksupalveluntarjoajat veloitettava tiedottamaan kuluttajille kauppiailta veloittavista palvelumaksuista ja monenvälisistä toimituspalkkioista, joita ne saavat asiakkaiden maksutapahtumista? Onko tällä tiedolla merkitystä kuluttajille ja vaikuttaako se heidän maksuvalintoihinsa?

4.2.2. Kuluttajan ja kauppiaan suhde: tietyn järjestelmän lisämaksut, hyvitykset ja muunlainen valintojen ohjaus

Toinen vaihtoehto hinnoittelun läpinäkyvyyden lisäämiseksi kuluttajan ja kauppiaan välisessä suhteessa ja kaikkein tehokkaimman maksuvälineen käytön edistämiseksi voisi olla se, että kauppias käyttäisi järjestelmällisesti ja kattavasti lisämaksuja, hyvityksiä ja muunlaista ohjailua (esim. hyväksymällä tietyt kortit vain tietyn summan ylittävälle ostoksille, ilmoittamalla selvästi toivotusta maksuvälineestä). Tämä voisi kannustaa käyttämään tehokkaimpia maksutapoja. ”Käyttäjä maksaa” -periaatteen mukaisesti kustannusten olisi periaatteessa koiduttava tietyn palvelun käyttäjille eikä jakauduttava laajemmalle ryhmälle.

On myös perusteltua pohtia lisämaksuihin mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä, kuten läpinäkyvyyden puutetta ja sitä, ettei käytettävissä käytännössä ehkä ole vaihtoehtoista maksuvälinettä, jolla lisämaksun voisi välttää¹⁹. Tämä on ollut ongelma etenkin tietyillä toimialoilla (esim. lentomatkoilla). Lisämaksun veloittamista ei tulisi käyttää kauppiaan lisätulolähteenä, vaan siinä olisi rajoitettava maksuvälineen käytöstä aiheutuviin todellisiin kustannuksiin, kuten kuluttajien oikeuksista annetun direktiivin²⁰ 19 artiklassa säädetään.

Maksupalveludirektiivin 52 artiklan 3 kohdassa annetaan kauppiaille nimenomaisesti mahdollisuus soveltaa tietyn maksuvälineen käyttöön lisämaksuja ja hyvityksiä²¹. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin edelleen kieltää lisämaksun veloittamisen tai rajoittaa sitä tietyin edellytyksin, mutta hyvityksiin ne eivät voi puuttua. Jäsenvaltiot soveltavat tätä säännöstä alueillaan hyvin erilaisin tavoin. Erilaiset kansalliset toimintatavat lisäävät merkittävästi sisämarkkinoiden monimutkaisuutta ja hämmentävät sekä kuluttaja että kauppiaita erityisesti rajat ylittävissä maksutapahtumissa.

Kysymykset

- 16) Olisiko Euroopan unionissa tarpeen yhdenmukaistaa kortti-, internet- ja m-maksuihin liittyviä hyvityksiä, lisämaksuja ja muita ohjauskäytäntöjä? Jos, niin mihin suuntaan tällaisessa yhdenmukaistamisessa olisi pyrittävä? Esimerkiksi:

¹⁹ Nämä ongelmat vähentävät sitä, missä määrin kuluttajat vertailevat kokonaishintoja, mikä aiheuttaa kuluttajille haittaa. Lähde: Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto OFT, *Payment surcharges — Response to the Which? super-complaint*, kesäkuu 2011.

²⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/83/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, kuluttajien oikeuksista, EUVL L 304, 22.11.2011, s. 64.

²¹ Maksupalveludirektiivi ei kuitenkaan koske käteisellä tai sekillä suoritettavia maksuja.

- Olisiko tiettyjen menetelmien (hyvitykset, lisämaksut jne.) käyttöön kannustettava, ja jos, niin miten?
- Olisiko lisämaksut yleisesti sallittava edellyttäen, että ne rajoitetaan maksuvälineestä kauppiaalle koituviin todellisiin kustannuksiin?
- Olisiko kauppiaita pyydettyä hyväksymään yksi laajalti käytössä oleva kustannustehokas sähköinen maksuväline ilman lisämaksua?
- Olisiko mikromaksuihin ja soveltuvien osien vaihtoehtoisin digitaalisiin valuuttoihin sovellettava erityissääntöjä?

4.2.3. Kauppiaan ja maksupalveluntarjoajan suhde

Maksuvälineiden hinnoittelun ja maksutapahtumien todellisten kustannusten läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa myös puuttamalla kauppiaan ja maksupalveluntarjoajan väliseen suhteeseen.

Jotkin korttijärjestelmien tällä hetkellä käyttämät säännöt aiheuttavat sen, että kauppiaiden on vaikea vaikuttaa kuluttajiin maksutapaa valittaessa ja kyseiset säännöt rajoittavat kauppiaiden mahdollisuuksia hyväksyä vain valitsemiaan kortteja. Tämän vuoksi maksupalveluntarjoajien on helpompi soveltaa korkeita monenvälisiä toimituspalkkioita, mikä mahdollisesti lisää korttimaksujen kustannuksia ja tukahduttaa kilpailua. Nämä säännöt ovat:

- NDR-sääntö (*No Discrimination Rule*), jonka mukaan vähittäiskauppiat eivät saa lisämaksuin, hyvityksin tai muutoin ohjata asiakkaitaan käyttämään kauppiaan haluamaa maksuvälinettä.
- HAC-sääntö (*Honour All Cards*), jonka mukaan kauppiaiden on hyväksyttävä kaikki saman korttijärjestelmän kortit, vaikka niihin liittyvät palkkiot eivät ole samat²².
- Tasapainottamiskäytännöt, joita tietyt korttitapahtumien vastaanottajat käyttävät. Tasapainottamisen seurauksena korttitapahtumien vastaanottaja veloittaa kauppiailta korttimaksuista keskimääräisen palkkion, eikä kauppias saa tietoa korttiluokakohtaisista eri palvelumaksuista.

Muutokset korttijärjestelmien säännöissä ja korttitapahtumien vastaanottajien käytännöissä antaisivat kauppiaille enemmän neuvotteluvoimaa suhteessa korttitapahtumia vastaanottaviin palveluntarjoajiin varsinkin palvelumaksujen tapauksessa, ja ne parantaisivat samalla kauppiaiden mahdollisuuksia vaikuttaa kuluttajien päätöksiin. Tämä voisi alentaa korttimaksujen kustannuksia koko taloudessa ja parantaisi uusien kilpailevien järjestelmien mahdollisuuksia tulla kauppiaiden hyväksymiksi.

Kysymykset

²² Käytännössä HAC-sääntö voidaan nähdä kahtena erillisenä sääntönä: ”hyväksy kaikki liikkeellelaskijat” (esim. jos kauppias hyväksyy paikallisten pankkien myöntämät Visa-kortit, sen on hyväksyttävä myös ulkomaiset Visa-kortit) ja ”hyväksy kaikki tuotteet” (esim. jos kauppias hyväksyy kuluttajien luottokortit sen on hyväksyttävä myös kalliimmat yrityskortit). Yleisesti ottaen komissio ei pidä ongelmallisena ”hyväksy kaikki liikkeellelaskijat” -sääntöä, vaan on huolissaan ”hyväksy kaikki tuotteet” -säännön kilpailuvaikutuksista.

- 17) Voisivatko muutokset korttijärjestelmien säännöissä ja korttitapahtumien vastaanottajien säännöissä parantaa toiminnan avoimuutta ja helpottaa maksupalvelujen kustannustehokasta hinnoittelua? Olisivatko tällaiset toimenpiteet itsessään tuloksellisia vai edellyttäisivätkö ne oheistoimenpiteitä? Edellyttäisivätkö tällaiset muutokset lisää tasapainottavia toimenpiteitä tai uusia toimenpiteitä kauppiaan ja kuluttajan suhteen osalta, jotta kuluttajan oikeuksia ei heikennettäisi? Olisiko tämän koskettava myös kolmen osapuolen järjestelmiä? Olisiko tehtävä ero kuluttajakorttien ja yrityskorttien välillä? Liittyykö mikromaksuihin erityisiä vaatimuksia tai vaikutuksia?

4.3. Standardointi

Eurooppalaiset maksupalvelujen käyttäjät (yritykset, kuluttajat, kauppiat) pääsevät hyötymään kilpailusta, valinnanvapaudesta ja tehokkaammista maksutapahtumista, jos alalla saavutetaan yhteentoimivuus rajojen yli. Tämä koskee kaikkia sähköisiä maksuja, ja siihen kuuluu maksutavasta riippuen monia maksuprosessin toimijoita. Eri osatekijöiden (esim. yhteyskäytännöt, rajapinnat, sovellukset, palvelut) standardointi on kuitenkin toteutettava huolellisesti, jotta minimoidaan vaara sulkea potentiaalisia kilpailijoita markkinoilta tai tukahduttaa innovointia²³.

Korttimaksut

Kuten edellä kuvataan, korttimaksuun liittyy tiedonsiirtoa korttitapahtumat vastaanottavan palveluntarjoajan ja kortin liikkeellelaskeneen palveluntarjoajan välillä (vastaanottaja-liikkeellelaskija-yhteys), mutta myös kauppiaan ja korttitapahtumat vastaanottavan palveluntarjoajan välillä (mahdollisesti fyysisen maksupäätteen kautta) (maksupäate-vastaanottaja-yhteys).

Maksupäate-vastaanottaja-yhteyden tapauksessa vallitsee puute yhteisistä standardeista rajojen yli ja monissa tapauksissa jopa maan sisäisesti. Teknisten eritelmien laatimiseksi on olemassa muutamia yksityisiä aloitteita, kuten EPAS (*Electronic Protocol Application Software*) ja C-TAP (*Common Terminal Acquirer Protocol*). Näitä hankkeita kehitetään kuitenkin usein toisistaan erillään ja eri suuntiin, ja niitä ohjaavat toisistaan poikkeavat kaupalliset edut. Standardointityön hajanaisuus vaikuttaa kolmella tavalla. Ensinnäkin yhteisten standardien puute rajaa mahdolliset palveluntarjoajat kotimaisiin korttitapahtumien vastaanottajiin ja haittaa siten maksupalvelujen kilpailujen sisämarkkinoiden syntymistä. Toiseksi kauppiaiden on ylläpidettävä erilaisia järjestelmiä ja yhteyskäytäntöjä hallitakseen maksujen vastaanottopalveluprosessiin liittyvää tiedonsiirtoa – järjestelmiä tarvitaan vähintään yksi kutakin toimintamaata kohti, mutta monissa tapauksissa vielä enemmän, mikä vähentää mahdollisuuksia keskittää toimintoja sekä rajoittaa tehokkuushyötyjä. Kolmanneksi yhteisten standardien puute maksupäate-vastaanottaja-yhteydellä estää usein pankkikorttien hyväksymisen ulkomailla. Tämä on kuluttajien näkökulmasta ristiriitaista, kun ajatellaan sisämarkkinoita ja euroalueen jäsenvaltioiden yhteistä käteismaksuvaluutta.

Vastaanottaja-liikkeellelaskija-yhteyksissä tilanne on yhtä epätydyttävä. Pankkien välinen maksujen käsittely (valtuuttaminen ja selvittäminen) perustuu nykyisellään eri korttijärjestelmien erilaisiin sääntöihin. Korttijärjestelmän ja käsittelyn täydellinen

²³ Osa 7. Standardointisopimukset. Suuntaviivat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin (EUVL C 11, 14.1.2011, s. 1).

eriyttäminen (ks. kohta 4.1.4) edellyttää vastaanottaja-liikkeellelaskija-yhteyksissä yhteentoimivuutta eri korttijärjestelmien välillä. Toimialavetoiset standardointipyrkimykset ovat vastaanottaja-liikkeellelaskija-yhteyksissä tällä hetkellä vähäisiä, eivätkä ne ole vielä herättäneet paljonkaan kiinnostusta kaikkien markkinatoimijoiden keskuudessa.

Kolmas kysymys koskee sertifiointia. Kullekin maalle ja korttijärjestelmälle on olemassa erilaisia kriteerejä ja arviointimenettelyjä, joita käytetään sirukorttien, maksupäätteiden jne. pakollisessa sertifiointissa. Nämä sertifiointimenettelyt ovat erittäin tärkeitä maksujen turvallisuuden varmistamiseksi, mutta koska niitä ei ole yhdenmukaistettu Euroopassa, ne aiheuttavat korttien ja päätteiden valmistajille turhia kustannuksia. Tätä ongelmaa korjaamaan käynnistettiin markkinalähtöiset hankkeet OSeC (*Open Standards for Security and Certification*) ja CAS (*Common Approval Scheme*). Alkuvaiheen edistyminen on ollut lupaavaa, mutta hankkeet eivät vielä ole tuottaneet markkinoilla konkreettisia tuloksia.

EPC on perustanut laajan CSG-ryhmän (*Cards Stakeholder Group*), jonka jäsenet edustavat keskeisiä aloja, kuten kauppiaita, korttimaksujen käsittelijöitä, korttijärjestelmiä, maksupalveluntarjoajia ja tekniikkayrityksiä. CSG kehittää SEPA Cards -standardointikokonaisuutta, jonka viides versio julkaistiin joulukuussa 2010. Kokonaisuuden tavoitteena on yhdenmukaistaa SEPA-standardeja niin, että ”mikä tahansa SEPA-kortti voisi teknisestä näkökulmasta toimia missä tahansa SEPA-maksupäätteessä” sekä edistää yhdenmukaisia sertifiointimenettelyjä ja -standardeja. Toistaiseksi se on kuitenkin tuottanut varsin vähän konkreettisia tuloksia, kun ajatellaan toimivien yhtenäisten korttimarkkinoiden luomista.

E- ja m-maksut

EPC julkaisi lokakuussa 2010 yhdessä matkaviestinoperaattorien maailmanlaajuisen järjestön GSMA:n kanssa asiakirjan²⁴, jossa hahmotellaan matkaviestinoperaattorien ja pankkien rooleja ja vastuita kontaktittomien sovellusten hallinnoinnissa. Pankki- ja korttisektori on siis aloittanut matkaviestintäoperaattorien kanssa keskustelut yhteistyöstä ja standardoinnista. Konkreettisia tuloksia ei kuitenkaan toistaiseksi ole saavutettu ja useita merkittäviä puutteita on vielä korjattava, jotta alalle saadaan rakennettua rajojen yli toimiviin m-maksujen liiketoimintamalleihin perustuva vakaa ekosysteemi.

M-maksujen standardointityössä olisi pyrittävä varmistamaan m-maksuratkaisujen täydellinen yhteentoimivuus ja suosittava avoimia standardeja, jotta palvelujen liikkuvuusominaisuus kuluttajien näkökulmasta toteutuisi. Lisäksi standardoinnissa olisi m-maksujen erityisluonteen vuoksi käsiteltävä m-maksusovellusten siirrettävyyttä (eli sitä, miten helposti maksusovellukset ovat siirrettävissä kuluttajan vaihtaessa matkaviestinoperaattoriaan).

Yhteisten standardien puute näyttäisi olevan pienempi ongelma e-maksuissa. Tämä johtuu osittain siitä, että yhteisenä alustana käytetään internetiä ja sen yhteisiä yhteyskäytäntöjä. Vaikka e-maksu pantaisiinkin vireille internetissä, se käsitellään usein tavanomaisena korttimaksuna tai verkkopankkialustan kautta. Näin ollen e-maksuihin vaikuttaa kielteisesti enemmän yhteentoimivuuden puute maksuprosessin toimijoiden välillä (ks. kohta 4.4) kuin standardien puute. Lisäksi on korostettava, että standardoinnissa olisi varmistettava myös, että kuluttajille tarjotut e- ja m-maksuratkaisut ovat helposti saatavilla ja käyttäjäystävällisiä.

²⁴ http://www.europeanpaymentscouncil.eu/knowledge_bank_detail.cfm?documents_id=423.

Kysymykset

- 18) Oletteko samaa mieltä siitä, että yhteisten standardien käytöstä korttimaksuissa olisi hyötyä? Mitkä ovat mahdollisesti suurimmat puutteet? Liittyykö korttimaksuihin edellä mainittujen kolmen näkökohdan (vastaanottaja-liikkeellelaskija-yhteydet, maksupäätte-vastaanottaja-yhteydet, sertifiointi) lisäksi osa-alueita, jotka hyötyisivät lisästandardoinnista?
- 19) Riittävätkö nykyiset ohjausjärjestelyt korttimaksujen yhteisten standardien koordinointiin, edistämiseen ja käyttöönoton varmistamiseen kohtuullisessa ajassa? Ovatko kaikki sidosryhmät asianmukaisesti edustettuina? Onko olemassa erityisiä tapoja, joilla voitaisiin parantaa erimielisyyksien ratkaisua ja nopeuttaa yhteisymmärryksen löytämistä?
- 20) Olisiko eurooppalaisten standardointielinten, kuten Euroopan standardointikomitean (*Comité européen de normalisation, CEN*) tai Euroopan telealan standardointilaitoksen (*European Telecommunications Standards Institute, ETSI*), oltava aktiivisemmin mukana korttimaksujen standardoinnissa? Millä aloilla katsotte niillä olevan eniten annettavaa ja mitä mahdolliset tulokset voisivat olla? Onko olemassa muita uusia tai olemassa olevia elimiä, jotka voisivat helpottaa korttimaksujen standardointia?
- 21) Liittyykö e- ja m-maksuihin erityisiä osa-alueita, joilla lisästandardointi voisi ratkaisevasti tukea peruseriaatteita, kuten avointa innovointia, sovellusten siirrettävyyttä ja yhteentoimivuutta? Mitkä nämä osa-alueet olisivat?
- 22) Olisiko eurooppalaisten standardointielinten, kuten ETSIn ja CENin, oltava aktiivisemmin mukana e- tai m-maksujen standardoinnissa? Millä aloilla katsotte niillä olevan eniten annettavaa ja mitä mahdolliset tulokset voisivat olla?

4.4. Palveluntarjoajien välinen yhteentoimivuus

Yhteistyö on keskeinen vaatimus verkostotoimialoilla, kuten maksupalveluissa, koska mikä tahansa maksu edellyttää sopimusta maksajan maksupalveluntarjoajan ja maksunsaajan maksupalveluntarjoajan välillä. Jotta mikä tahansa maksu menisi perille mille tahansa vastaanottajalle ilman haittaa asiaan liittyville toimijoille ja välittäjille, olisi suotavaa saavuttaa yhteentoimivuuden näkökulmasta korkea koordinaatitaso.

Sen lisäksi, että puututaan edellä mainittuihin esteisiin erityisesti korttitapahtumien vastaanottajan valinnassa ja kaupallisissa säännöissä, yhteentoimivuuden periaatetta voitaisiin soveltaa myös korttimarkkinoilla linjassa tilisiirtoja ja suoraveloitusta koskevan komission ehdotuksen kanssa.

4.4.1. Yhteentoimivuus m-maksujen alalla

Mobiilimaksumarkkinat ovat Euroopassa vielä lapsenkengissä. Yksi tärkeimmistä esteistä m-maksujen laajalle yleistymiselle näyttäisi olevan pattitilanne matkaviestinoperaattorien, perinteisten maksupalveluntarjoajien (pankkien) ja muiden toimijoiden, kuten laitevalmistajien ja sovelluskehittäjien välillä. Näyttää siltä, että matkaviestinoperaattorit pyrkivät hallitsemaan liiketoimintaa ainakin osana niiden roolia palvelun

turvallisuuskäytäntöjen takaajana. Samaan aikaan e-maksualan toimijat pyrkivät laajentamaan toimintaansa mobiiliympäristöön (sekä etä- että lähimaksuissa).

Näyttää todennäköiseltä, että standardeja ja siten yhteentoimivuutta hallitsevat yksityisen sektorin toimijat tulevat dominoimaan koko maksuketjua eli itse laitetta, sovellus-alustaa ja turvallisuuden hallintaa. Tässä tilanteessa on olemassa vakava riski, että kokonaisuus pirstaloituu valmistajakohtaisten ratkaisujen myötä. Ei pitäisi myöskään unohtaa, että yhteentoimivuuteen liittyy mahdollisesti muita aloja, jotka eivät ole johtavassa asemassa standardointistrategiassa. Tällaisia ovat esimerkiksi julkinen liikenne (matkalippujen maksaminen) ja terveydenhuoltoala (sairausvakuutuskorttipohjaiset maksut).

4.4.2. Yhteentoimivuus e-maksujen alalla

EPC on päättänyt, ettei se perusta omaa verkkopankkimallia, ja ehdottanut sen sijaan, että laaditaan yhteentoimivuuden puitteet, jotka mahdollistavat eri järjestelmien välisen kilpailun ja jättävät yksittäisten pankkien päätettäväksi sen, mihin järjestelmään ne haluavat liittyä. Toistaiseksi muut palveluntarjoajat kuin pankit eivät ole saaneet liittyä tähän työhön²⁵. Kolme pankkipohjaista järjestelmää²⁶ on toteuttanut käyttökelpoisuuskokeita järjestelmien yhteentoimivuuden testaamiseksi. Vielä on liian aikaista arvioida, voitaisiinko hanketta onnistuneesti laajentaa EU:n tasoiseksi malliksi.

Samaan aikaan *EBA Clearing*, selvitystoiminnan harjoittaja, jonka omistajiin kuuluu lähes 70 pankkia, on ilmoittanut verkkopankkipohjaisesta e-maksualoitteesta. Pilotijärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön toukokuussa 2012.

4.4.3. Yhteentoimivuus ja kilpailu

Tekninen yhteentoimivuus olisi erotettava kaupallisesta yhteentoimivuudesta, eli kauppiaiden mahdollisuudesta valita korttitapahtumiensa vastaanottaja ja kuluttajien mahdollisuudesta valita korttinsa liikkeellelaskija niiden sijainnista riippumatta. On myös tärkeää vastata yhteentoimivuushaasteisiin, joita kolmen osapuolen järjestelmissä esiintyy verrattuna neljän osapuolen järjestelmiin.

Kysymykset

- 23) Onko maksuketjussa tällä hetkellä segmenttiä (maksaja, maksunsaaja, maksunsaajan maksupalveluntarjoaja, maksun käsittelijä, korttijärjestelmä, maksajan maksupalveluntarjoaja), jossa yhteentoimivuuden puutteet ovat erityisen näkyviä? Miten niihin olisi puututtava? Minkä tasoinen yhteentoimivuus olisi tarpeen, jotta vältettäisiin markkinoiden pirstaloituminen? Onko yksilöitävissä vähimmäisvaatimuksia yhteentoimivuudelle, varsinkin e-maksujen tapauksessa?
- 24) Miten voitaisiin löytää ratkaisu m-maksujen yhteentoimivuuden tämänhetkiseen pättitilanteeseen ja hitaaseen edistymiseen e-maksujen alalla? Riittävätkö nykyiset ohjausjärjestelyt yhteentoimivuuden koordinointiin, edistämiseen ja varmistamiseen kohtuullisessa ajassa? Ovatko kaikki sidosryhmät asianmukaisesti edustettuina?

²⁵ Euroopan komissio on käynnistänyt standardoinnista kilpailuoikeudellisen selvityksen varmistamiseksi yhteentoimivuuden e-maksujen alalla:

http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=1_39876.

²⁶ iDEAL (Alankomaat), EPS (Itävalta) ja GiroPay (Saksa).

4.5. Maksujen turvallisuus

Vähittäismaksujen turvallisuus on ehdottoman tärkeä edellytys niin maksuvälineiden käyttäjille kuin kauppiaillekin. Kuluttajat ovat ymmärrettävästi huolissaan mediassa taajaan käsitellyistä petoksista ja tietojen väärinkäyttötilanteista ja ovat näin ollen erityisen herkkiä kortti- ja internet-maksujen turvallisuusongelmille. Sähköisen kaupankäynnin tulevaisuutta sisämarkkinoilla koskeva julkinen kuuleminen vahvisti tämän ja nosti maksamisen turvallisuuden yhdeksi keskeisistä huolenaiheista, jotka vaikeuttavat sähköisen kaupankäynnin yleistymistä.

Turvallisuusvaatimusten tärkeimpänä tehtävänä on ehkäistä petokset. Allekirjoitus pohjaisten korttien (jotka luetaan niissä olevan magneettiraidan avulla) meneillään oleva korvaaminen PIN-koodia käyttävillä sirukorteilla (EMV-yhteensopivilla korteilla) on Euroopan tasolla auttanut huomattavasti vähentämään petoksia myyntipisteissä. Vuoden 2010 lopulla noin 90 prosenttia kaikista maksupäätteistä myyntipisteissä ja 80 prosenttia kaikista maksukorteista EU:ssa oli EMV-yhteensopivia. Vaikka tämä on auttanut vähentämään korttipetoksia fyysisissä maksutapahtumissa, petollinen toiminta on nyt enenevässä määrin siirtymässä etämaksutapahtumiin ja erityisesti verkkomaksuihin. Etäkorttimaksut ovat vain pieni osa kaikista korttimaksutapahtumista, mutta jo nyt suurin osa petostapauksista liittyy niihin. Myös muut kuin kortilla suoritettavat e-maksut ovat alttiita petoksille. Verkkopankkipalvelujen ja muiden verkkomaksutapahtumien osalta tilannetta voidaan korjata esimerkiksi kaksitasoisella tunnistamisella, eli käyttämällä PIN-koodin lisäksi kertakäyttöistä transaktiotunnusta, joka saadaan tekstiviestillä tai luodaan esimerkiksi salasageneraattorilla. Tässä on kuitenkin löydettävä tasapaino turvallisuuden, nopeuden ja helppokäyttöisyyden välillä.

Toinen keskeinen tämän alan kysymys on tietosuojat. Kaikki maksuvälineet, joihin tässä asiakirjassa viitataan, edellyttävät henkilötietojen käsittelyä ja sähköisten viestintäverkkojen käyttöä. Arkaluontoisten asiakastietojen olisi pysyttävä suojatun maksuinfrastruktuurin sisällä sekä niitä käsiteltäessä että niitä säilytettäessä. Direktiiveissä 95/46/EY²⁷ ja 2002/58/EY²⁸ vahvistetaan oikeudelliset puitteet, joita sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn EU:ssa. Niillä säännellään myös maksutapahtumaan liittyvien eri toimijoiden tässä yhteydessä harjoittamaa tietojen käsittelyä. Tämä on keskeinen vastuualue kaikille maksutapahtumaan liittyville markkinatoimijoille. On äärimmäisen tärkeää, että maksutapahtumissa käytettävät tunnistamismekanismit suunnitellaan alusta alkaen niin, että niissä varmistetaan tietosuojavaatimusten täyttyminen. Niiden tahojen määrä, joilla on pääsy tunnistustietoihin maksutapahtuman aikana tai sen jälkeen, olisi rajattava niihin, jotka ovat ehdottomasti tarpeen maksutapahtuman toteuttamiseksi.

Turvallisten verkkomaksujen yhdentyneet markkinat voisivat lisäksi helpottaa laitonta sisältöä tarjoavien tai väärennettyjä tuotteita myyvien verkkosivustojen vastaista toimintaa. Noudattaen asianmukaisia ennalta vahvistettuja menettelyjä maksupalveluntarjoajia voitaisiin

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta, EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2002, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi), EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

vaatia kieltäytymään hoitamasta maksutapahtumia verkkosivustoilta, jotka on aiemmin todettu laittomiksi.

Kysymykset

- 25) Katsotteko, että fyysiset maksutapahtumat, mukaan luettuina EMV-yhteensopivilla korteilla suoritettavat maksut ja lähitiedonsiirtoa käyttävät m-maksut, ovat riittävän turvallisia? Mitkä ovat mahdollisia turvallisuuspuutteita ja miten niihin voitaisiin puuttua?
- 26) Tarvitaanko etämaksuja (korttimaksuja, e-maksuja ja m-maksuja) varten ylimääräisiä turvallisuusvaatimuksia (esim. kaksitasoinen tunnistus tai suojattujen maksuyhteyskäytäntöjen käyttö)? Jos tarvitaan, mitkä lähestymistavat ja teknologiat olisivat tuloksellisimpia?
- 27) Olisiko maksuturvallisuuden tueksi luotava sääntelykehys, mahdollisesti yhteydessä muihin digitaaliseen todentamiseen liittyviin aloitteisiin? Minkä markkinatoimijaryhmien olisi kuuluttava tällaisen sääntelykehyksen piiriin?
- 28) Mitkä ovat parhaita tapoja varmistaa henkilötietojen suoja ja EU-oikeudessa säädettyjen oikeudellisten ja teknisten vaatimusten noudattaminen?

5. STRATEGIAN TÄYTÄNTÖÖNPANO/OHJAUS

5.1. SEPAn kehityksen ohjaus

Tähän saakka SEPA-hanketta on pääsääntöisesti edistetty itsesääntelyllisenä hankkeena, jonka perustamisesta ja hallinnoinnista on vastannut EPC:n kautta Euroopan pankkisektori ja joka on saanut vahvaa tukea EKP:lta ja komissiolta. EPC:n täysistunto vastaa SEPA-järjestelmien ja SEPA-puitteiden hallinnoinnista sekä näihin järjestelmiin ja puitteisiin liittyvien uusien sääntöjen tai muutosten hyväksymisestä. EPC:n jäsenistössä on pankkien lisäksi tällä hetkellä yksi paikka maksualan laitoksille, mutta muut maksupalveluntarjoajat, maksutapahtumien käsittelijät, tarjontapuolen markkinatoimijat (esimerkiksi ohjelmistotoimittajat, maksupäätteiden valmistajat) ja käyttäjät eivät ole edustettuina.

Parantaakseen sidosryhmien osallistumista SEPAn ohjaukseen EU:n tasolla komissio ja EKP perustivat maaliskuussa 2010 yhdessä korkean tason hallintoelimen, ”SEPA-neuvoston”. Se kokoaa yhteen korkean tason edustajia sekä maksumarkkinoiden kysyntä- että tarjontapuolelta. Sen tavoitteena on edistää yhdenmukaisia euromääräisten vähittäismaksujen markkinoita ja rakentaa yksimielisyyttä SEPAn toteutuksen seuraavista vaiheista. Sillä ei ole lainsäädäntävaltaa eikä se voi antaa sitovia määräyksiä.

Euromääräisten tilisiirtojen ja suoraveloitusten teknisistä vaatimuksista annetun asetuksen myötä EU:n toimielinten aktiivisempi osallistuminen SEPAn ohjaukseen voisi olla hyödyksi. Tässä yhteydessä voitaisiin harkita lainsäädännöllisessä ja sääntelyllisessä valvonnassa merkittävämpää roolia esimerkiksi EKP:lle, komissiolle tai Euroopan pankkiviranomaiselle (EBA).

Kysymykset

- 29) Miten arvioisitte SEPAn nykyisiä ohjausjärjestelyjä EU-tasolla? Voitteko yksilöidä heikkouksia ja onko teillä ehdotuksia SEPAn ohjauksen parantamiseksi? Millaista yleispainotusta pitäisitte tarkoituksenmukaisena toisaalta sääntelyyn ja toisaalta itsesääntelyyn perustuvan lähestymistavan välillä? Oletteko samaa mieltä siitä, että Euroopan sääntely- ja valvontaviranomaisten olisi otettava aiempaa aktiivisempi rooli SEPA-hankkeen jatkokehityksessä?

5.2. Kehityksen ohjaaminen korttien, m-maksujen ja e-maksujen alalla

Sidosryhmien osallistumismahdollisuuksien parantamiseksi EPC on perustanut SEPA-tilisiirtoja ja SEPA-suoraveloituksia käsittelevän CSF-foorumin (*Customer Stakeholders Forum*) ja korttimaksuja käsittelevän CSG-ryhmän (*Cards Stakeholders Group*). Molempien elinten puheenjohtajuutta hoitavat yhdessä EPC ja loppukäyttäjien edustajat. Itsesääntelyn puolelta voidaan mainita EPC:n hyväksymät SEPA-korttien SCF-puitteet (*SEPA Cards Framework*), jotka tosin vielä kaipaavat tarkentamista. Ne muodostavat vapaaehtoisen käytäntesäännösten, jossa määritellään periaatteet ja ehdot, joita pankkien, maksutapahtumien käsittelijöiden ja korttijärjestelmien on noudatettava ollakseen SCF- tai SEPA-yhteensopivia. Vaikka SCF tarjoaakin euromääräisiä maksuja hyväksyville toimijoille vahvan kannustimen pyrkiä SEPA-yhteensopivuuteen, sillä ei ole kaikkien sidosryhmien yksimielistä tukea, eikä siinä ole muodollista mekanismia, jonka avulla voitaisiin tulkita, seurata ja valvoa, onko tietty korttijärjestelmä SEPAn mukainen, tai jonka avulla voitaisiin ratkaista mahdolliset riitatilanteet.

Esimerkiksi asianmukaisten puitteiden luomisessa e- ja m-maksuille yhtenäistämisyrittäykset ovat tuottaneet konkreettisia tuloksia hyvin hitaasti, mikä on viivästyttänyt yhteentoimivuutta, innovaatioita, valinnanvaran lisääntymistä ja mittakaavavaikutuksia. Pattitilanteet ja epävarmuustekijät voivat johtaa siihen, että markkinatoimijat asettuvat odottavalle kannalle. Koska sitoutuminen kyseiseen koko Euroopan talouden kannalta tärkeään aloitteeseen on tällä hetkellä puutteellista, yhdistyneiden markkinoiden aikaansaaminen edellyttää kattavaa lähestymistapaa, jossa yhdistellään sääntelyä, itsesääntelyä ja kilpailulainsäädännön noudattamisen valvontaa.

Kysymykset

- 30) Miten olisi suhtauduttava standardoinnin ja yhteentoimivuuden ohjaamiseen tällä hetkellä liittyviin kysymyksiin? Onko tarpeen lisätä muiden kuin pankkien osallistumista ja jos, niin miten (esim. julkinen kuuleminen, sidosryhmien yhteisymmärryspöytäkirja, SEPA-neuvostolle tehtävä laatia ohjeistusta tietyistä teknisistä standardeista jne.)? Olisiko jätettävä markkinatoimijoiden tehtäväksi viedä eteenpäin markkinoiden yhdistymistä EU:n laajuisesti ja erityisesti päättää, pitäisikö ja millä edellytyksin muita valuuttoja kuin euroa käyttävien maksujärjestelmien sovittaa toimintansa yhteen nykyisten euromääräisten maksujärjestelmien kanssa? Jos ei, niin miten asia pitäisi hoitaa?
- 31) Pitäisikö viranomaisilla olla tässä yhteydessä jokin rooli ja jos, niin millainen? Voitaisiko esimerkiksi harkita eurooppalaisten viranomaistahojen ja EPC:n yhteisymmärryspöytäkirjaa, jossa määriteltäisiin aikataulu/työsuunnitelma, suoritteet (välitavoitteet) ja tarkat määräajat?

6. YLEISET HUOMIOT

Kysymykset

- 32) Tässä asiakirjassa käsitellään tiettyjä kortti-, e- ja m-maksujen markkinoiden toimintaan liittyviä näkökohtia. Onko mielestänne tärkeitä kysymyksiä jäänyt käsittelemättä tai käsitelty liian vähän?

7. SEURAAVAT VAIHEET

Asiasta kiinnostuneita pyydetään toimittamaan komissiolle näkemyksensä edellä esitetyistä kysymyksistä. Näkemykset olisi toimitettava komissiolle **viimeistään 11. huhtikuuta 2012 sähköpostiosoitteeseen markt-sepa@ec.europa.eu**.

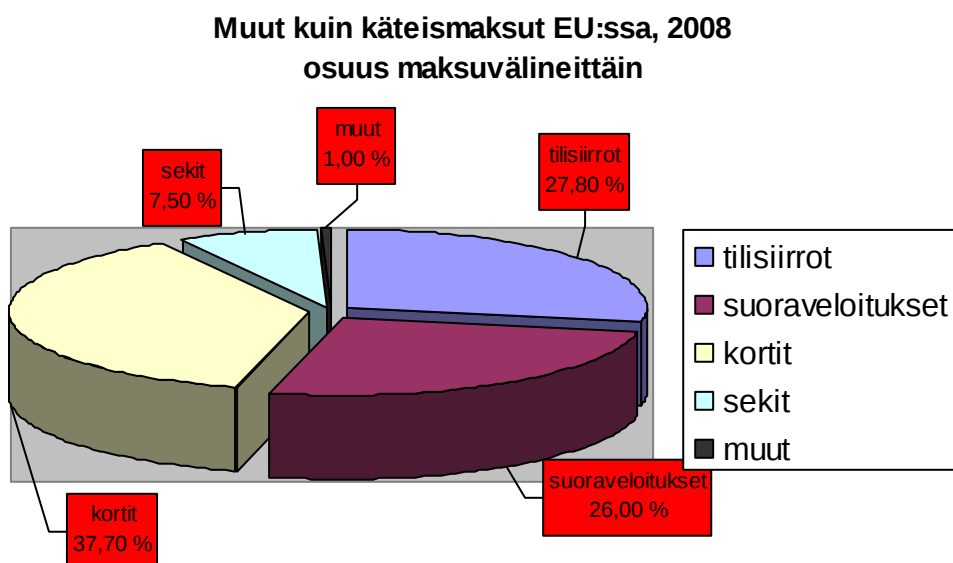
Vastauksissa ei tarvitse ottaa kantaa kaikkiin tässä vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin. Yksilöikää selkeästi, mihin kysymyksiin vastauksenne liittyy. Perustelkaa mahdollisuuksien mukaan, miksi kannatatte tai vastustatte kirjassa esiteltyjä vaihtoehtoja ja näkökulmia.

Tämän vihreän kirjan jatkotoimena ja saatujen vastausten perusteella komissio ilmoittaa seuraavista vaiheista vuoden 2012 toisen vuosineljänneksen aikana. Mahdolliset toimenpideehdotukset annetaan vuoden 2012 viimeisellä tai vuoden 2013 ensimmäisellä vuosineljänneksellä. Kaikkiin tuleviin mahdollisiin ehdotuksiin liitetään laaja vaikutustenarviointi.

Kuulemisessa saadut lausunnot julkaistaan internetissä. On tärkeää lukea tämän vihreän kirjan liitteenä oleva tietosuojaseloste, joka sisältää henkilötietojen ja vastausten käsittelyyn liittyviä tietoja.

Liite 1: Eri maksuvälineiden käyttö

Kaavio 1: Muut kuin käteisellä suoritettavat maksut EU:ssa — määrä maksuvälineittäin



Lähde: EKP, *Comparative tables, Retail transactions*

Taulukko 1: Korttimaksut EU:ssa (2009)

Jäsenvaltio	Maksu-korttien määrä henkeä kohti	Kortti-tapahtumien määrä henkeä kohti ²⁹	Korttitapahtuman keskimääräinen arvo korttia kohti (euroa)	Maksutapahtumien määrä myyntipisteissä korttia kohti ³⁰	Maksutapahtumien vuotuinen arvo myyntipisteissä korttia kohti (euroa)
Belgia	1,78	92	55	52	2 843
Saksa	1,54	30	64	20	1 247
Viro	1,37	116	17	85	1 405
Irlanti	1,22	72	73	56	4 237
Kreikka	1,35	8	101	5	487
Espanja	1,62	47	46	27	1 234
Ranska	1,35	107	49	80	3 905
Italia	1,15	24	80	22	1 788
Kypros	1,54	40	87	25	2 072
Luxemburg	2,00	109	76	57	4 166
Malta	1,55	27	63	18	1 108
Alankomaat	1,83	125	42	68	2 902
Itävalta	1,24	46	63	28	1 395
Portugali	1,89	100	39	53	2 060

²⁹

Ei sisällä sähköisellä rahalla tehtyjä korttistoja.

³⁰

Sisältää jäsenvaltiossa ja sen ulkopuolella sijaitsevilla maksupäätteillä suoritettut maksutapahtumat.

Slovenia	1,66	54	37	32	1 187
Slovakia	0,94	21	57	15	596
Suomi	1,74	172	34	100	3 402
Euroalueen välisumma	1,45	58	52	40	2 066
Bulgaria	1,01	2	78	2	138
Tšekki	0,89	17	38	21	813
Tanska	1,25	180	47	129	5 875
Latvia	1,10	43	20	37	698
Liettua	1,29	28	18	22	384
Unkari	0,88	18	27	21	1 028
Puola	0,87	18	25	21	539
Romania	0,60	4	39	7	251
Ruotsi	1,85	182	40	89	2 735
Yhdistynyt kuningaskunta	2,33	132	58	56	3 294
EU-27 yhteensä	1,45	63	52	43	2 194

Lähde: Euroopan keskuspankki, *Payment Statistics*, helmikuu 2011.

Liite 2: Lisää taustatietoja monenvälisistä toimituspalkkioista

Monenvälinen toimituspalkkio (*Multilateral Inter-change Fee, MIF*) voi olla prosenttiosuus, kiinteä maksu tai yhdistelmäpalkkio (prosenttiosuus ja kiinteä maksu). EU:ssa sovelletaan hyvin monenlaisia MIF-palkkioita. Kaikista näistä palkkioista ei ole julkista tietoa. Euroopan komission kanssa saavutettujen epävirallisten ja virallisten ratkaisujen tuloksena *MasterCard* ja *Visa Europe* julkaisevat kuitenkin nykyään asettamansa MIF-palkkiot (useissa maissa paikalliset pankkiyhteisöt vahvistavat MIF-palkkiot *MasterCard*- ja *Visa*-järjestelmien puitteissa; näissä tapauksissa palkkioita ei yleisesti ottaen julkisteta). *MasterCard*in ja *Visa Europe*in MIF-palkkiot vaihtelevat korttiluokittain ja maittain nollasta (*Maestro Sveitsi*) 1,62 prosenttiin (*MasterCard*-pankkikortit Puolassa) ja 1,90 prosenttiin (*Visa*-pankkikortit ja -yrityskortit Puolassa).

Komission kanssa tekemänsä epävirallisen sovintoratkaisun mukaisesti *Mastercard* on alentanut kuluttajille tarkoitettujen pankkikorttiensa maiden rajat ylittäviä MIF-palkkioita 0,20 prosenttiin ja vastaavia luottokorttien palkkioita 0,30 prosenttiin. *Visa Europe* on alentanut kuluttajille suunnatuilla pankkikorteilla suoritettavista rajat ylittävistä maksutapahtumista ja yhdeksässä EU:n jäsenvaltiossa suoritetuista maksutapahtumista veloittamiaan MIF-palkkioita 0,20 prosenttiin. Näissä ratkaisuissa käytettiin vertailukohtana niin sanottua MIT-testiä (*Merchant Indifference Test*). Testissä MIF asetetaan tasolle, jolla korttimaksu ei aiheuta vähittäiskauppiaalle suurempia kustannuksia kuin käteismaksu, jolloin kauppiaalle ei ole väliä, kumpaa kahdesta maksutavasta käytetään. Tämän tason voidaan siis katsoa varmistavan, että kauppiat ja niiden asiakkaat saavat osan niistä tehokkuushyödyistä, joita MIF-palkkioista väitetään koituvan. Joissain tapauksissa kilpailuviranomaiset ovat hyväksyneet virallisia ja epävirallisia sovintoratkaisuja tietyistä pankkien välisten palkkioiden tasoista ja muista ehdoista³¹.

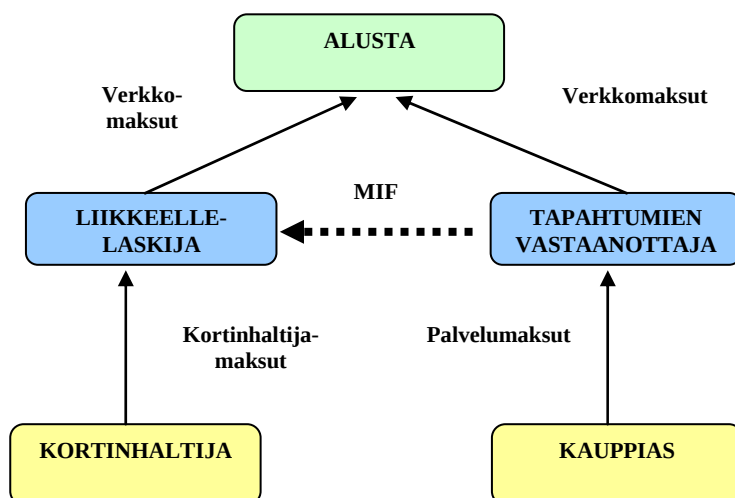
Neljän osapuolen järjestelmät ja kolmen osapuolen järjestelmät

MIF-palkkioita sovelletaan maksukorteilla myyntipisteissä suoritettaviin maksuihin eli maksuihin, joita kortinhaltija suorittaa kauppiaan toimitiloissa. Neljän osapuolen järjestelmässä kortin liikkeellelaskeva maksupalveluntarjoaja tekee kortinhaltijan (maksajan) kanssa sopimuksen, ja kauppias tekee sopimuksen korttitapahtumat vastaanottavan maksupalveluntarjoajan (eli maksunsaajan maksupalveluntarjoajan) kanssa kauppiaan maksupäätteellä suoritettavien maksutapahtumien vastaanottamisesta. Korttitapahtumat vastaanottava maksupalveluntarjoaja veloittaa palvelustaan kauppiaalta ns. MSC-palvelumaksun (*Merchant Service Charge*).

Tällaisissa järjestelmissä toimituspalkkiot ovat korvauksia, joita liikkeellelaskenut maksupalveluntarjoaja veloittaa sen liikkeellelaskemilla korteilla suoritetuista maksutapahtumista. Nämä palkkiot maksaa korttitapahtumat vastaanottava maksupalveluntarjoaja, joka edelleen siirtää tästä aiheutuvat kustannukset kauppiaille korkeampina MSC-palvelumaksuina. Toimituspalkkio siis käytännössä määrittää pitkälti hinnan, jonka maksupalveluntarjoajat veloittavat kauppiailta korttimaksujen hyväksymisestä. Näin ollen MIF-palkkiot vaikuttavat korttitapahtumia vastaanottavien maksupalveluntarjoajien väliseen kilpailuun kauppiaita ja tätä myötä asiakkaita haittaavalla

³¹ Visa, MasterCard, Pagobancomat, Groupement.

tavalla³², varsinkin kun tähän yhdistetään tämän asiakirjan kohdissa 4.1 ja 4.2 tarkasteltuja muita liiketoimintakäytänteitä.



Kolmen osapuolen korttijärjestelmät, eli maksupalveluntarjoajakohtaiset (”proprietary”) järjestelmät eroavat neljän osapuolen järjestelmistä, koska maksutapahtumassa ovat mukana ainoastaan maksaja/kortinhaltija, maksunsaaja/kauppias ja korttijärjestelmä, kun taas neljän osapuolen järjestelmässä maksutapahtumassa ovat mukana maksaja/kortinhaltija, kortin liikkeellelaskenut maksupalveluntarjoaja (eli maksajan maksupalveluntarjoaja), maksunsaaja/kauppias sekä kauppiaan maksupalveluntarjoaja (korttitapahtumat vastaanottava maksupalveluntarjoaja eli maksunsaajan maksupalveluntarjoaja). Tämä tarkoittaa, että jälkimmäisessä tapauksessa korttijärjestelmän rooli rajoittuu lähinnä infrastruktuurin tarjoamiseen.

Kolmen osapuolen järjestelmässä on mukana ainoastaan yksi maksupalveluntarjoaja, joka toimii samalla sekä kortin liikkeellelaskijana että korttitapahtumien vastaanottajana. Jos korttijärjestelmä kuitenkin myöntää useille maksupalveluntarjoajille lisenssejä korttien liikkeellelaskemista ja korttitapahtumien vastaanottamista varten, kyseessä ei ole ”puhdas” kolmen osapuolen järjestelmä, vaan tilanne muistuttaa neljän osapuolen järjestelmää.

”Puhtaissa” kolmen osapuolen järjestelmissä ei ole maksupalveluntarjoajien välillä nimenomaisesti sovittuja MIF-palkkioita. Niissä on ainoastaan kortinhaltijan maksamat maksut (vuosimaksut, tapahtumakohtaiset maksut jne.) ja vähittäiskauppiaan maksamat MSC-palvelumaksut. Korttijärjestelmä voi kuitenkin käyttää kerättyjä maksuja jommankumman osa-alueen (eli kauppiaan tai kortinhaltijan) subventoimiseen, jolloin syntyy ns. implisiittinen MIF-palkkio.

³² Ks. komission *MasterCard*- ja *Visa*-päätökset – Komission päätös, tehty 19 päivänä joulukuuta 2007, EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä – Asia COMP/34.579 — *MasterCard*, Asia COMP/36.518 — *EuroCommerce*, Asia COMP/38.580 — *Yrityskortit*; sekä komission päätös, tehty 8 päivänä joulukuuta 2010, SEUT-sopimuksen 101 artiklan ja ETA-sopimuksen 53 artiklan mukaisesta menettelystä – Asia COMP/39.398 — *Visa MIF*.