

## Ekonomiutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av betaltjänstlagen och till vissa lagar som har samband med den**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av betaltjänstlagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 132/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande och till kommunikationsutskottet för utlåtande.

#### *Utlåtande*

Utlåtande har lämnats av

- kommunikationsutskottet KoUU 24/2017 rd

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Pekka Pulkkinen, justitieministeriet
- finansråd Risto Koponen, finansministeriet
- jurist Sanna Atrila, Finansinspektionen
- Senior Advisor Kari Kempainen, Finlands Bank
- jurist Paula Hannula, Konkurrens- och konsumentverket
- teknologidirektör Timo Tervo, Mistral Mobile Ltd
- intressechef Satu Wennberg, OP Gruppen
- ledande expert Inkeri Tolvanen, Finanssiala ry
- jurist Timo Niemi, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom rf.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att betaltjänstlagen ändras. Genom de föreslagna ändringarna genomförs bestämmelserna i avdelningarna III och IV i det nya direktivet om betaltjänster på den inre marknaden, till den del de avviker från motsvarande bestämmelser i det gamla direktivet.

## Betänkande EkUB 19/2017 rd

Betaltjänstlagens tillämpningsområde utvidgas i enlighet med förslaget så att tillämpningsområdet även omfattar sådana betaltjänster som betalningsinitieringstjänster och kontoinformations-tjänster. Bestämmelser som gäller användningen av dessa tjänster tas in i lagen.

Enligt förslaget ska en betaltjänstanvändare ha rätt att initiera en betalningstransaktion via en leverantör av betalningsinitieringstjänster. En tjänsteleverantör som förvaltar ett betalkonto är skyldig att behandla betalningsuppdrag som initierats via en leverantör av betalningsinitieringstjänster på ett jämlikt sätt jämfört med betalningsuppdrag som betalaren överför direkt. Dessutom ska en betaltjänstanvändare ha rätt att använda kontoinformationstjänster, dvs. betaltjänstanvändaren kan i framtiden få sammanställd information om sina konton via någon annan tjänsteleverantör än den som förvaltar kontot.

Enligt förslaget ska de undantag från tillämpningsområdet som gäller teleföretag, begränsade nätverk och handelsrepresentanter begränsas. Bestämmelserna i lagen ska i någon mån tillämpas i större utsträckning på betalningstransaktioner i en annan valuta än valutan inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och på situationer då en tjänsteleverantör som är etablerad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet deltar i genomförandet av en betalningstransaktion.

Betalningsmottagarens rätt att ta ut extra avgifter för användning av vissa betalningssätt begränsas. I praktiken ska extra avgifter inte kunna tas ut t.ex. för användning av de betalkort som för närvarande är de vanligaste bland konsumenterna.

Det föreslås att också ansvarsbestämmelserna ändras till vissa delar. Ansvar för obehörig användning av ett betalningsinstrument till följd av betaltjänstanvändarens vårdslöshet sänks från 150 euro till 50 euro. Betaltjänstanvändaren ska i allmänhet inte vara ansvarig för obehörig användning av ett betalningsinstrument, om den tjänsteleverantör som utfärdat betalningsinstrumentet inte har krävt stark kundautentisering av betalaren. Om en betalningstransaktion har initierats via en leverantör av betalningsinitieringstjänster, ligger ansvaret för återbetalning på grund av en obehörig eller felaktigt genomförd betalningstransaktion hos den kontoförvaltande tjänsteleverantören, som har rätt till återkrav gentemot leverantören av betalningsinitieringstjänster, om denne är orsak till den obehöriga betalningstransaktionen eller felet.

Enligt förslaget ska tjänsteleverantörer i allmänhet vara skyldiga att använda stark kundautentisering vid elektroniska betalningstransaktioner.

Dessutom föreslås det vissa ändringar i konsumentskyddslagen och informationssamhällsbalken.

Lagarna avses träda i kraft den 13 januari 2018, då direktivet senast ska genomföras. Det ska dock genom förordning av statsrådet föreskrivas om ikraftträdandet av vissa bestämmelser, eftersom avsikten är att de i enlighet med direktivet ska träda i kraft när det förflutit 18 månader från ikraftträdandet av kommissionens tekniska standarder för tillsyn vilka kompletterar direktivet.

## Betänkande EkUB 19/2017 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Bakgrund till den föreslagna lagstiftningen.* Regeringen föreslår ändringar i betaltjänstlagen och i vissa andra lagar som har samband med regleringen av dessa frågor. Genom de föreslagna ändringarna genomförs bestämmelserna i avdelningarna III och IV i det nya direktivet om betaltjänster på den inre marknaden (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/1001/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG) till den del de avviker från motsvarande bestämmelser i det gamla direktivet. Bestämmelserna i det nya direktivet innebär en fullständig harmonisering.

Enligt propositionen utvidgas betaltjänstlagens tillämpningsområde så att det även omfattar sådana betaltjänster som *betalningsinitieringstjänster* och *kontoinformationstjänster*. De nya bestämmelserna betyder att en betaltjänstanvändare har rätt att initiera en betalningstransaktion via en leverantör av betalningsinitieringstjänster och rätt att få sammanställd information om sina konton också via någon annan tjänsteleverantör än den som förvaltar kontot. En tjänsteleverantör som förvaltar ett betalkonto är skyldig att behandla betalningsuppdrag som initierats via en leverantör av betalningsinitieringstjänster på ett jämlikt sätt jämfört med betalningsuppdrag som betalaren överför direkt.

Utifrån den information som ekonomiutskottet fått och efter att också ha vägt in de aspekter som kommunikationsutskottet tar upp i sitt utlåtande (KoUU 24/2017 rd—RP 132/2017 rd) tillstyrker ekonomiutskottet propositionen utan ändringar, men med följande kommentarer.

*Konsekvenser av att lagens tillämpningsområde utvidgas.* Enligt de nya bestämmelserna ska de undantag från tillämpningsområdet som gäller teleföretag, begränsade nätverk och handelsrepresentanter i den gällande betaltjänstlagen begränsas. Betalningar som förmedlas av teleföretag ska omfattas av lagens tillämpningsområde oberoende av om teleföretaget tillhandahåller ett eventuellt mervärde i tjänstekonceptet. Undantag från denna huvudregel är betalningstransaktioner för inköp av digitalt innehåll eller röstbaserade tjänster samt olika slags biljetter och transaktioner inom ramen för välgörenhet. Ett villkor är att värdet på transaktionen inte överstiger 50 euro och att det sammanlagda värdet av transaktionerna för en abonnent inte överstiger 300 euro per månad. Handelsplatser som förmedlar betalningar och handlar på såväl säljarens som köparens vägnar ska falla inom lagens tillämpningsområde. Ekonomiutskottet anser att begränsningen av undantagen från tillämpningsområdet bidrar till jämlikare konkurrensförutsättningar mellan olika tjänsteleverantörer och till ett effektivare konsumentskydd. Från den synpunkten sett kan de föreslagna bestämmelserna understödjas.

Ekonomiutskottet påpekar ändå att de föreslagna bestämmelserna kan leda till att man vid den tidpunkten när en betalningstransaktion görs ännu inte vet vilken lagstiftning som ska tillämpas på transaktionen. Frågan om vilka bestämmelser som ska tillämpas kan bli beroende av kumuleringen av de prestationer som görs under månaden. De sannolika alternativen för tjänsteleverantörerna är då att antingen ansöka om auktorisation för betalningsinstitut och utifrån den tillhandahållna betaltjänster obegränsat eller bygga upp ett system med övervakning och gränsvärden för att förhindra att eurogränserna överskrids och på så sätt undgå att omfattas av tillämpningsområdet för denna reglering. Utskottet konstaterar att bestämmelserna till dessa delar kan innehålla ett fak-

## Betänkande EkUB 19/2017 rd

tiskt krav på auktorisation som är mer omfattande än det krav som framgår av paragrafen. Eftersom direktivet har karaktären av maximiharmonisering är det ändå inte möjligt för den nationella lagstiftaren att föreskriva om saken på något annat sätt än i propositionen. Den föreslagna 3 § 6 punkten i betaltjänstlagen grundar sig direkt på artikel 3 l i direktivet.

*Autentisering.* Enligt förslaget ska tjänsteleverantörer vara skyldiga att använda stark kundautentisering vid elektroniska betalningstransaktioner. Ekonomiutskottet anser att denna utgångspunkt är motiverad: kravet på stark kundautentisering och kommunikationsstandarder minskar riskerna för missbruk.

Vid utfrågningen i ekonomiutskottet sades det ändå att de nya kraven kan vara i viss mån överdimensionerade i en del situationer (kontaktlös betalning, betalning av låga belopp). Det kan i sin tur göra det svårare att ta fram nya betalningssätt. I det här sammanhanget har det sagts att 7 kap. 40 § i konsumentskyddslagen i fråga om autentiseringen borde hänvisa till 85 b § i betaltjänstlagen och inte till 7 kap. 15 § i konsumentskyddslagen. Kommunikationsutskottet påpekar för sin del (KoUU 24/2017 rd — RP 132/2017 rd) att konsumentens ansvar delvis är reglerat på ett annat sätt i betaltjänstlagen än i lagen om stark autentisering och betrodna elektroniska tjänster (617/2009).

Ekonomiutskottet påminner om att det i den nya 4 punkten i 7 kap. 40 § 3 mom. i konsumentskyddslagen i propositionen föreskrivs om ansvarsfördelningen på ett motsvarande sätt som i 62 § 3 mom. 4 punkten i betaltjänstlagen: en kreditgivare som inte har krävt stark autentisering svarar för eventuell obehörig användning av identifikatorn. När det gäller ansvarsfördelningen och det tillhörande konsumentskyddet finns det inga väsentliga skillnader mellan ett betalningsinstrument enligt betaltjänstlagen och en identifikator enligt 7 kap. i konsumentskyddslagen.

Som standard när det gäller stark autentisering föreslås i 7 kap. 40 § 3 mom. 4 punkten i konsumentskyddslagen stark autentisering enligt den nationella autentiseringslagen. Eftersom bestämmelserna om betaltjänster bildar en helhet där bland annat kraven på auktorisation och tillsynen kan påverka tillförlitlighetsnivån för den autentisering som krävs, är det inte motiverat att autentiseringskraven i betaltjänstlagen ska tillämpas på i 7 kap. 40 § i konsumentskyddslagen avsedda kreditgivare som inte omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om betaltjänster. Ekonomiutskottet anser följaktligen att den lösning som valts i propositionen är lämplig.

Ekonomiutskottet konstaterar också att 7 kap. 40 § i konsumentskyddslagen inte gäller betalkort på vilka betaltjänstlagen tillämpas: till tillämpningsområdet för 7 kap. 40 § i konsumentskyddslagen hör bara sådana kreditkort och andra motsvarande identifikatorer på vilka betaltjänstlagen inte tillämpas. Den autentisering med smartkort och koder som är gängse praxis i dag kan genomföras så att den uppfyller kraven på stark autentisering enligt 8 § i autentiseringslagen. Det nu aktuella lagförslaget kräver inte att man registrerar sig i registret över leverantörer av identifieringstjänster utan endast att autentiseringen kvalitativt uppfyller kraven i 8 § i autentiseringslagen. Bestämmelsen gäller ansvarsfördelningen.

*Ansvarsbestämmelser.* Ett annat förslag som hör samman med ansvarsfördelningen är att ansvaret för obehörig användning av ett betalningsinstrument till följd av betaltjänstanvändarens vårdslöshet sänks från 150 till 50 euro. Betaltjänstanvändaren ska i allmänhet inte vara ansvarig för

## Betänkande EkUB 19/2017 rd

obehörig användning av ett betalningsinstrument, om den tjänsteleverantör som utfärdat betalningsinstrumentet inte har krävt stark kundautentisering av betalaren. Om en betalningstransaktion har initierats via en leverantör av betalningsinitieringstjänster, ligger ansvaret för återbetalning på grund av en obehörig eller felaktigt genomförd betalningstransaktion hos den kontoförvaltande tjänsteleverantören, som har rätt till återkrav gentemot leverantören av betalningsinitieringstjänster, om denne är orsak till den obehöriga betalningstransaktionen eller felet. Vid utfrågningen i ekonomiutskottet bedömdes det att de föreslagna bestämmelserna kommer att leda till att innehavare av betalningsinstrument börjar förhålla sig mer likgiltigt till sina skyldigheter när det gäller att ta hand om betalningsinstrumentet och anmäla när det förlorats.

Ekonomiutskottet påminner om att syftet med bestämmelserna i direktivet är att tjänsteleverantören bär risken vid en avvikelse också i de fall när avvikelser från kravet på stark kundautentisering är möjliga. En tjänsteleverantör som beslutar att utnyttja möjligheten till avvikelse bär samtidigt risken för att betalningstransaktionen är obehörig.

*Extra avgifter för betalningssätt.* Enligt förslaget begränsas betalningsmottagarens rätt att ta ut extra avgifter för användning av vissa betalningssätt: det går inte att ta ut extra avgifter till exempel för kontoöverföringar eller direktdebiteringar eller för användning av de vanligaste betalkorten. Förmedlingsavgifterna för kortbaserade betalningstransaktioner har begränsats genom EU-förordningen (EU) 2015/751. Ekonomiutskottet bedömer att det partiella förbudet mot att ta ut extra avgifter som gäller betalningsmottagare — vilket i själva verket gäller merparten av de inhemska kortbaserade betalningstransaktionerna — kan komma att leda till att handelsmännen försöker ta ut sina kostnader för användningen av dessa betalningssätt av alla sina kunder, i stället för av kunden i fråga, i de priser för nyttigheter som dessa betalar. Det går ändå inte heller i detta fall att ha andra bestämmelser i nationell lag.

*De sammantagna konsekvenserna av de nya bestämmelserna.* Avsikten är att de föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft i januari 2018, då direktivet senast ska ha genomförts. Det ska dock genom förordning av statsrådet föreskrivas om ikraftträdandet av vissa bestämmelser, eftersom avsikten är att de ska träda i kraft när det förflutit 18 månader från ikraftträdandet av kommissionens tekniska standarder för tillsyn vilka kompletterar direktivet. Vid utfrågningen i ekonomiutskottet sades det att ibruktagandet av tjänsterna kan fördröjas på grund av att dessa standarder inte är klara. Oklarheten om innehållet i standarderna kan leda till olika lösningar hos de tjänsteleverantörer som förvaltar betalkonton, till exempel vid implementering av tekniska gränssnitt. Olikskheterna i tjänsteinnovationerna och det faktum att det dröjer innan tjänsterna kan börja användas kan i sin tur göra att det tar längre tid att nå målen med regleringen.

Ekonomiutskottet påminner om att de nu aktuella bestämmelserna grundar sig på EU-bestämmelser som innebär en fullständig harmonisering. Den nationella prövningsrätten är därför till stora delar mycket begränsad.

Ekonomiutskottet bedömer utifrån de uppgifter det fått att de föreslagna bestämmelserna kommer att ge större valmöjligheter för betaltjänstanvändarna och öka konkurrensen och därmed sänka kostnaderna för betaltjänsterna på lång sikt. Utskottet anser det viktigt att vid konsekvensbedömningen av lagstiftningen följa om den oklarhet som finns på vissa punkter blir ett faktiskt problem och förutsätter att statsrådet i förekommande fall vidtar åtgärder för att förtydliga rättsläget.

## Betänkande EkUB 19/2017 rd

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

*Riksdagen godkänner lagförslag 1–3 i proposition RP 132/2017 rd utan ändringar.*

Helsingfors 16.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen blå  
vice ordförande Harri Jaskari saml  
medlem Harry Harkimo saml  
medlem Petri Honkonen cent  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Laura Huhtasaari saf  
medlem Lauri Ihalainen sd  
medlem Katri Kulmuni cent  
medlem Eero Lehti saml  
medlem Martti Mölsä blå  
medlem Arto Pirttilahti cent  
medlem Ville Skinnari sd  
medlem Joakim Strand sv  
medlem Antero Vartia gröna  
ersättare Juhana Vartiainen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.