

**KOHTI AVOINTA PANKKITOIMINTAA – TARKASTELUSSA KOLMANSIEN
PALVELUNTARJOAJIEN PÄÄSY MAKSUPALVELUNKÄYTTÄJIEN
MAKSUTILEILLE EU:N TOISEN MAKSUPALVELUDIREKTIIVIN MUKAAN**

Laura Hauta-aho, 507691

Alustatalous ja EU:n digitaaliset sisämarkkinat

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

Toukokuu 2019

LAURA HAUTA-AHO: Kohti avointa pankkitoimintaa – tarkastelussa kolmansien palveluntarjoajien pääsy maksupalvelunkäyttäjien maksutileille EU:n toisen maksupalveludirektiivin mukaan

Pro gradu -tutkielma, XVII + 68 s.

Eurooppaoikeus

Toukokuu 2019

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Digitalisaatio ja kiihtyvä teknologiakehitys muokkaavat tällä hetkellä finanssialaa ja sen osana myös maksupalvelualaa merkittävästi. Aiemmin vahvasti pankkien hallinnoimalla maksupalvelumarkkinalla on alkanut näkyä yhä enemmän myös muita toimijoita pienistä FinTech-yrityksistä monialaisiin teknologiajätteihin. On alettu puhua avoimesta pankkitoiminnasta, jolla viitataan toimintamalliin, jossa pankit jakavat dataa, tuotteita, palveluja ja toiminnallisuuksia sekä mahdollistavat kuluttajille datan ja maksutilin toiminnallisuuksien jakamisen kolmansille osapuolille. Tällaisessa toimintamallissa maksupalveluja tarjoavat perinteisten toimijoiden ohella tai sijasta kolmannet osapuolet.

Avoimen pankkitoiminnan kehityssuuntaa on EU-sääntelyn keinoin lähdetty edistämään PSD2:een eli uuteen maksupalveludirektiiviin sisältyvällä XS2A-sääntelyllä, joka tulee voimaan tämän vuoden (2019) syyskuussa. XS2A-sääntely avaa kolmansille palveluntarjoajille pääsyn pankkien tai muiden maksupalveluntarjoajien ylläpitämille maksutileille säänneltyjä rajapintoja pitkin. Sääntelyn avulla kolmannet palveluntarjoajat voivat tarjota maksupalvelunkäyttäjille palveluja, jotka perustuvat käyttäjän olemassa olevan maksutilin hyödyntämiseen. PSD2 tunnistaa tällaisiksi palveluiksi maksutoimeksiantopalvelut ja tilitietopalvelut.

Tässä tutkielmassa luodaan oikeusdogmaattinen katsaus ensin yleisemmin PSD2:n sääntelykehikseen ja sitten syventävämmiin XS2A-sääntelyyn sekä hahmotetaan sääntelyn asemaa avoimen pankkitoiminnan kehityskulussa. Tutkielma valottaa sitä, miten uusi sääntely tunnistaa avoimen pankkitoiminnan toimintamallin sääntelemällä kolmansia palveluntarjoajia, tilinpitäjäpankkeja ja datan jakamista sekä pyrkii tehostamaan maksupalvelualan kilpailua ja lisäämään innovaatioita. Lisäksi tutkielmassa analysoidaan sääntelyn haasteita ja mahdollisia vaikutuksia. Loppupäätelmänä voidaan esittää, että uusi sääntely on tarpeellinen uudessa markkinatilanteessa ja sillä on potentiaalia edistää avoimen pankkitoiminnan kehittymistä, kilpailua ja innovaatioita. Toisaalta sääntelyllä on myös haasteensa, sillä se on hyvin monimutkainen ja tekninen kokonaisuus, jonka tulkinnasta on edelleen monilta osin erilaisia näkemyksiä ja jonka vaikutuksia on haastavaa arvioida ennakolta.

Asiasanat: avoin pankkitoiminta, digitalisaatio, EU-direktiivit, EU-oikeus, FinTech, maksupalvelut, PSD2

SISÄLLYS

Sisällys.....	III
Lähteet	V
Lyhenteet	XVIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen rajaus	3
1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähteet	4
1.4 Tutkielman rakenne.....	6
2 MAKSUPALVELUT OSANA EU:N SISÄMARKKINOITA JA AVOIMEN PANKKITOIMINNAN KEHITYSTÄ	6
2.1 Mitä ovat maksupalvelut?	6
2.2 Avoin pankkitoiminta ja maksupalvelut.....	9
2.2.1 Lähtökohtia.....	9
2.2.2 Asiakkaiden odotukset ja uudet toimijat avoimen pankkitoiminnan ajureina....	11
2.2.3 Teknologia muutoksen mahdollistajana	12
2.2.4 Sääntely muutoksen nopeuttajana ja vahvistajana.....	14
2.3 Yhteenveto	15
3 TOISEN MAKSUPALVELUDIREKTIIVIN SÄÄNTELYKEHYS JA KOLMANNET PALVELUNTARJOAJAT	17
3.1 Direktiivin säätäminen ja tavoitteet	17
3.2 Direktiivin soveltamisala ja peruskäsitteet	18
3.3 Uudet maksupalvelut ja kolmannet palveluntarjoajat.....	21
3.3.1 Lähtökohtia ja peruskäsitteitä	21
3.3.2 Maksutoimeksiantopalvelut	25
3.3.3 Tilitietopalvelut.....	27
3.4 Yhteenveto	30
4 KOLMANSIEN PALVELUNTARJOAJIEN PÄÄSY MAKSUPALVELUNKÄYTTÄJIEN MAKSUTILEILLE	31
4.1 Maksutileille pääsyn tarkoitus sekä tausta	31
4.2 XS2A-sääntely	35
4.2.1 Lähtökohtia.....	35
4.2.2 Maksupalvelunkäyttäjän oikeus ja nimenomainen hyväksyminen.....	36
4.2.3 Maksutilin määritelmä.....	40
4.2.4 Syrjimätön kohtelu, sopimuksettomuus ja pääsyn hinta	44
4.2.5 Rajattu tietojensaanti ja tietosuojat.....	47
4.2.6 Turvallinen viestintä ja rajapinnat	50
4.3 Yhteenveto	54
5 Näkökohtia XS2A-sääntelyn vaikutuksista ja haasteista	55
5.1 Lisääkö sääntely kilpailua ja innovaatioita?	55
5.2 Ketkä ovat johtavia maksupalveluntarjoajia tulevaisuudessa?	59
5.3 Miten sääntelyn yksityiskohtaisuus ja liityntäkohdat kilpailuoikeuteen sekä tietosuojaan vaikuttavat sen toimivuuteen?	62

5.4	Onko uusi sääntely vallankumous vai evoluutio?	64
6	Lopuksi.....	66

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja. WSOY 1989. (Aarnio 1989)
- Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Tammi 1978. (Aarnio 1978)
- Arner, Douglas – Barberis, János – Buckley, Ross, The Evolution of FinTech: A New Post-Crisis Paradigm? UNSW Law Research Paper No. 2016-62. (Arner – Barberis – Buckley 2016)
- Björkroth, Tom – Mylly, Tuomas – Vuorinen, Jarkko, Alustatalous, kilpailuoikeus ja kilpailun taloustiede – hienosäätöä vai paradigman muutos?, Lakimies 3-4/2018, s. 311-342. (Björkroth – Mylly – Vuorinen 2018)
- Bollen, Rhys, The law and regulation of payment services: a comparative study. Wolters Kluwer, Law & Business 2012. (Bollen 2012)
- Bollen, Rhys, A Review of Recent Developments in European Payment System Regulation (Including the Proposed Payment Services Directive). Journal of Banking and Finance Law and Practice 19(1) 2008, s. 47-70. (Bollen 2008)
- Brener Alan, Payment Service Directive II and Its Implications. Teoksessa Lynn, Theo – Mooney, John – Rosati, Pierangelo – Cummins, Mark (toim.), Disrupting Finance: FinTech and Strategy in the 21st Century. Palgrave Pivot 2019, s. 103-119. (Brener 2019)
- Cherednychenko, Olha, Fundamental Rights, European Private Law, and Financial Services. Teoksessa Micklitz, Hans-W. (toim.), Constitutionalization of European private law, Oxford University Press 2014, s. 170-209. (Cherednychenko 2014)
- Chiu, Iris, A new era in fintech payment innovations? A perspective from the institutions and regulation of payment systems, Law, Innovation and Technology 9(2) 2017, s. 190-234. (Chiu 2017)
- Colangelo, Giuseppe – Bourgoigno, Oscar, Data, Innovation and Transatlantic Competition in Finance: The Case of the Access to Account Rule. EU Law Working Papers No. 35, Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum 2018. (Colangelo – Bourgoigno 2018)
- Copeland, Rory, Regulatory Revolution and New Competition in the European Union Payments Industry. Northern Ireland Legal Quarterly 69(2) 2018, s. 215–219. (Copeland 2018)
- Craig, Paul – de Búrca, Gráinne, EU Law: Text, Cases, and Materials. Sixth edition. Oxford University Press 2015. (Craig – de Búrca 2015)
- Denecker, Olivier – Gulati, Sameer – Niederkorn, Marc, The digital battle that banks must win. McKinsey & Company 2014. Saatavilla osoitteessa: <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-digital-battle-that-banks-must-win>, vierailtu 3.4.2019. (Denecker – Gulati – Niederkorn 2014)

- Donnelly, Mary, Payments in the digital market: Evaluating the contribution of Payment Services Directive II. *Computer Law & Security Review* 32(6) 2016, s. 827-839. (Donnelly 2016)
- Drexl, Josef, Legal Challenges of the Changing Role of Personal and Non-Personal Data in the Data Economy. Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper No. 18-23. Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper Series 2018. (Drexl 2018)
- Fraile Carmona, Alberto – González-Quel Lombardo, Agustín – Rivera Pastor, Rafael – Tarín Quirós, Carlota – Villar García, Juan Pablo – Ramos Muñoz, David – Castejón Martín, Luis, Competition issues in the Area of Financial Technology (FinTech). Study requested by the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs. IP/A/ECON/2017-20, PE 619.027, July 2018. (Fraile Carmona – González-Quel Lombardo – Rivera Pastor – Tarín Quirós – Villar García – Ramos Muñoz – Castejón Martín 2018)
- Geva, Benjamin, Payment Transactions under the EU Second Payment Services Directive (PSD2) – An Outsider's View (DRAFT). SSRN's eLibrary 2018. Saatavilla osoitteessa: <https://ssrn.com/abstract=3292313>, vierailtu 3.12.2018. (Geva 2018)
- Graef, Inge – Prufer, Jens, Mandated data sharing is a necessity in specific sectors. *Economisch Statistische Berichten*, 103(4763) 2018, s. 298-301. (Graef – Prufer 2018)
- Grym, Aleks, Ensimmäinen katsaus uudistetun maksupalveludirektiivin vaikutuksiin, *Euro & talous Euro & talous* 2/2018, s. 72-75. (Grym 2018)
- Heim, Mathew – Nikolic, Igor, A FRAND Regime for Dominant Digital Platforms. 4iP Council 2019. Saatavilla osoitteessa: https://www.4ipcouncil.com/application/files/8915/4817/0794/A_FRAND_Regime_for_Dominant_Digital_Platforms_-_v2.pdf, vierailtu 24.4.2019. (Heim – Nikolic 2019)
- Janczuk-Gorywoda, Agnieszka, Evolution of EU Retail Payments Law. *European Law Review* 40(6) 2015, s. 858-876. (Janczuk-Gorywoda 2015)
- Janczuk-Gorywoda, Agnieszka, Public-Private Hybrid Governance for Electronic Payments in the European Union, *German Law Journal* 13(12) 2012, s. 1435-1455. (Janczuk-Gorywoda 2012)
- Kapron, Zennon, From digital payments to digital finance: How China's tech companies are redefining banking in Asia and soon Europe. *Journal of Payments Strategy & Systems* 12(1) 2018 s. 68-73. (Kapron 2018)
- Kauppi, Piia-Noora, Lamfalussysta pankkiunioniin – finanssialan sääntely ja valvonta Euroopan Unionissa. Teoksessa Norros, Olli – Luukkonen, Irene – Sirén, Erik – Raulos, Ville (toim.), *Vakuutus- ja rahoitusneuvonta 45 vuotta. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* 2016, s. 25-42. (Kauppi 2016)
- Kempainen, Kari, Maksaminen muuttuu reaaliaikaisemmaksi ja huomaamattommaksi. *Euro & talous* 2/2017, s. 83-88. (Kempainen 2017)

- Kerber, Wolfgang – Frank, Jonas, Data Governance Regimes in the Digital Economy: The Example of Connected Cars. SSRN's eLibrary 2017. Saatavilla osoitteessa: <https://ssrn.com/abstract=306479>, vierailtu 17.12.2018. (Kerber – Frank 2017)
- Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016, s. 106-132. (Kolehmainen 2016)
- Kontkanen, Erkki, Finanssimarkkinoiden sääntely – teoria ja todellisuus. Teoksessa Oikeuden ja talouden rajapinnassa. Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta. Edita 2015, s. 91–104. (Kontkanen 2015)
- Kontkanen, Erkki – Keinänen, Anssi, Eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten norminanto – hyvän lainvalmistelun kriteerien ja parlamentarismien toteutuminen. Edilex 2015/41. Saatavilla osoitteessa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/15871>, vierailtu 8.1.2019. (Kontkanen – Keinänen 2015)
- Leonard, Peter, Regulatory trends and emerging practices in access to customer data, portability and data sharing in the financial services sector. Paper for the Banking & Financial Services Law Association Annual Conference 31 August – 2 September 2017. (Leonard 2017)
- Lu, Lerong, Decoding Alipay: Mobile Payments, a Cashless Society and Regulatory Challenges. Butterworths Journal of International Banking and Financial Law 33(1) 2018, s. 40-43. (Lu 2018)
- Luukkonen, Marja, Sijoittajan velvollisuudet. Helsingin yliopisto 2018. (Luukkonen 2018)
- Lähtenmäki, Ilkka, Finanssisektorin murros, jossa toimintamallien innovaatio ratkaisee kilpailumenestyksen. Teoksessa Rousku, Kimmo (toim.) – Andersson, Cristina – Stenfors, Sari – Lähtenmäki, Ilkka – Limnell, Jarno – Mäkinen, Kimmo – Kopponen, Aleks – Kuivalainen, Matti – Rissanen – Olli-Pekka, Pilkahduksia tulevaisuuteen – Tietopolitiikka, tekoäly ja robotisaatio hyvinvoinnin ja taloudellisen menestyksen mahdollistajana Suomessa, Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:22, s.78-86. (Lähtenmäki 2019)
- Lähtenmäki, Ilkka, Digitalisaation seuraava aalto FinTech-myrskyssä – case finanssitoiminta. Teoksessa Rousku, Kimmo – Linturi, Risto – Andersson, Cristina – Stenfors, Sari – Lähtenmäki, Ilkka – Kärki, Timo – Limnell, Jarno, Pilkahduksia tulevaisuuteen – digitalisaation ja robotisaation mahdollisuudet. Valtiovarainministeriön julkaisu 10/2017, s. 76-82. (Lähtenmäki 2017)
- Lähtenmäki, Ilkka – Heinonen, Anniina – Mattila, Arto – Heilakka, Jarmo, 2020-luvun maksamisratkaisut ja trendit. Teoksessa Suomen Pankki (toim.), Millä tavoin maksamme 2020-luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin. Maksuneuvoston e-kirjanen 2016, s. 46-47. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:bof-2016051111119>, vierailtu 17.12.2018. (Lähtenmäki – Heinonen – Mattila – Heilakka 2016)

- Malaguti, Maria Chiara, *The payments system in the European Union: law and practice*. Sweet & Maxwell 1997. (Malaguti 1997)
- Mattila, Juri – Seppälä, Timo – Lähteenmäki, Ilkka. *Kuka vie ja ketä? – Pankit alustatalouden ristitulessa*. ETLA Raportti No 84, 2018.
- Mavromati, Despina, *The Law of payment services in the EU – the EC directive on payment services in the internal market*. Kluwer 2008. (Mavromati 2008)
- Mayer-Schönberger, Viktor – Ramge, Thomas, *Reinventing capitalism in the age of big data*. Basic Books 2018. (Mayer-Schönberger 2018)
- Mezzacapo, Simone, *Competition policy issues in EU retail payment business: the new PSD 2 regulatory principle of open online access to information from "payment accounts" and associated "payment transactions"*, *European Competition Law Review* 39(12) 2018, s. 534-544. (Mezzacapo 2018)
- Micklitz, Hans, *The Paradox of Access to Financial Services for Consumers*, *European Journal of Consumer Law* 2010 1, s. 7-26. (Micklitz 2010)
- Milanesi, Diana, *A New Banking Paradigm: The State of Open Banking in Europe, the United Kingdom, and the United States*, *TTLF Working Papers No. 29*, *Stanford-Vienna Transatlantic Technology Law Forum* 2017. (Milanesi 2017)
- Raijas, Anu – Rosendahl, Riikka – Saastamoinen, Mika – Vuorinen, Jarkko, *Kilpailun ja kuluttajansuojan kysymyksiä datataloudessa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2019*.
- Raitio, Juha, *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3. uudistettu painos. Talentum 2013. (Raitio 2013)
- Raitio, Juha, *Euroopan unionin oikeus*, Talentum Pro 2016. (Raitio 2016)
- Riefa, Christine, *Directive 2009/110/EC on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions and Directive 2015/2366/EU on payment services in the internal market*. Teoksessa Lodder, Arno R. (toim.), *EU Regulation of E-commerce: A Commentary*. Edward Elgar Publishing 2017, s. 146 - 176. (Riefa 2017)
- Riikinen, Mikko, *FinTech maksamisen murtajana*. Teoksessa Suomen Pankki (toim.), *Millä tavoin maksamme 2020-luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin*. Maksuneuvoston e-kirjanen 2016, s. 12-14. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:bof-201605111119>, vierailtu 17.12.2018. (Riikinen 2016)
- Ristimäki Jani, *Miten maksamme digitalisoituvassa maailmassa? Teoksessa Suomen Pankki (toim.), Millä tavoin maksamme 2020-luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin*. Maksuneuvoston e-kirjanen 2016, s. 40-43. Saatavilla osoitteessa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:bof-201605111119>, vierailtu 17.12.2018. (Ristimäki 2016)
- Salmony, Michael, *Access to accounts – why banks should embrace an open future*, *Journal of Payments Strategy & Systems*, 8(2) 2014, s. 157-171. (Salmony 2014)

- Schueffel, Patrick, Taming the Beast: A Scientific Definition of Fintech. *Journal of Innovation Management* 4(4) 2016, s. 32-54. (Schueffel 2016)
- Schweitzer, Heike – Peitz, Martin, Datenmärkte in der digitalisierten Wirtschaft: Funktionsdefizite und Regelungsbedarf?. Discussion Paper No. 17-043, Leibniz Centre for European Economic Research Discussion Papers 2017. (Schweitzer – Peitz 2017)
- Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. *Suomalainen lakimiesyhdistys* 2003. (Siltala 2003)
- Talus, Kim – Penttinen, Sirja-Leena, Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.), Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing Oy 2016, s. 106-132. (Talus – Penttinen 2016)
- Terämaa, Jyri, Maksuliikesopimuksen ehtojen muuttaminen: Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisu C-375/15 maksupalveludirektiivin tarkoittamasta pysyvistä välineistä. *Lakimies* 116, 3-4/2018, s. 456-468. (Terämaa 2018)
- Terämaa, Jyri, Rahasuoritus ja sähköinen kauppa. Teoksessa Laine, Juha (toim.), Verkkokauppaoikeus. WSOY 2001, s. 247-328. (Terämaa 2001)
- Turtiainen, Matti, Sijoituspalvelut ja asiakas. *Alma Talent* 2018. (Turtiainen 2018)
- Valcke, Peggy – Vanderzande, Niels – Van de Velde, Nathan, The Evolution of Third Party Payment Providers and Cryptocurrencies Under the EU's Upcoming PSD2 and AMLD4. SWIFT Institute Working Paper No. 2015-001, SWIFT Institute Research Paper Series 2015. (Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015)
- Vandezande, Niels, Virtual currencies: a legal framework. *Intersentia* 2018. (Vandezande 2018)
- Vezzoso, Simonetta, Fintech, Access to Data, and the Role of Competition Policy. Teoksessa Bagnoli, Vicente (toim.), *Competition and Innovation*. Scortecci 2018, s. 30-41. (Vezzoso 2018)
- Wuolijoki, Sakari, Hyvän sääntelyn periaatteet ja finanssialan viimeaikainen sääntely. Teoksessa Norros, Olli – Luukkonen, Irene – Sirén, Erik – Raulos, Ville (toim.): *Vakuutus- ja rahoitusneuvonta 45 vuotta. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta* 2016, s. 175–194. (Wuolijoki 2016)
- Zachariadis, Markos – Ozcan, Pinar, The API Economy and Digital Transformation in Financial Services: The Case of Open Banking. SWIFT Institute Working Paper No. 2016-001. SWIFT Institute Research Paper Series 2017. (Zachariadis – Ozcan 2016)
- Zech, Herbert, A legal framework for a data economy in the European Digital Single Market: rights to use data, *Journal for Intellectual Property Law & Practice* 11(6) 2016, s. 460-470. (Zech 2016)
- Zetsche, Dirk – Arner, Douglas – Buckley, Ross – Weber, Rolf, The Future of Data-Driven Finance and Regtech: Lessons from EU Big Bang II. EBI Working Paper Series 2019 – no. 35. (Zetsche – Arner – Buckley – Weber 2019)

Zetzsche, Dirk – Buckley, Ross – Arner, Douglas – Barberis, Janos Nathan, Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation. European Banking Institute Working Paper 2017 - No. 11. European Banking Institute Research Paper Series 2017. (Zetzsche – Buckley – Arner – Barberis 2017)

Zunzunegui, Fernando, Digitalisation of Payment Services. Ibero-American Institute for Law and Finance Working Paper No. 5/2018. (Zunzunegui 2018)

EU-lähteet

Committee of Wise Men, Final Report on the Regulation of European Securities Markets, 15.2.2001. (Lamfalussy Report 2001)

Euroopan parlamentti, Talous ja raha asioiden valiokunnan mietintö aiheesta ”FinTech: teknologian vaikutus rahoitusalan tulevaisuuteen” (2016/2243(INI)). 28.4.2017, A8-0176/2017. (Euroopan parlamentin mietintö 2017)

Euroopan parlamentti, Talous ja raha asioiden valiokunnan mietintö yhdyntyneistä eurooppalaisista markkinoista kortti, verkko ja mobiilimaksuille (2012/2040(INI)). 4.10.2012, A7-0304/2012. (Euroopan parlamentin mietintö 2012)

Euroopan komissio, Lehdistötiedote, Maksupalvelut: Edullisemmat, turvallisemmat ja innovatiivisemmat sähköiset maksut kuluttajien hyödyksi. 12.1.2018, IP/18/141. (Euroopan komission lehdistötiedote 2018)

Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, FinTech-toimintasuunnitelma Euroopan rahoitusalan kilpailukyvyyn ja innovatiivisuuden parantamiseksi. 8.3.2018, COM(2018) 109 final. (Euroopan komission FinTech-toimintasuunnitelma 2018)

Euroopan komissio, Commission staff working document on the free flow of data and emerging issues of the European data economy Accompanying the document Communication Building a European data economy. 10.1.2017, SWD(2017) 2 final. (Commission staff working document 2017)

Euroopan komissio, Communication to the Commission on the intention to endorse, with amendments, the draft Regulatory Technical Standards submitted by the European Banking Authority for strong customer authentication and common and secure open standards of communication in accordance with Article 98(4) of Directive (EU) 2015/2366. 24.5.2017, C(2017) 3459 final. (Euroopan komission tiedonanto 2017)

Euroopan komissio, Fact Sheet, Antitrust: Commission confirms unannounced inspections concerning access to bank account information by competing services. 6.10.2017, MEMO/17/3761. (Euroopan komission Fact Sheet 2017)

Euroopan komissio, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle. 6.5.2015, COM(2015) 192 final. (Euroopan komission tiedonanto 2015)

- Euroopan komissio, Vihreä kirja finanssialan vähittäispalveluista, Parempia tuotteita sekä enemmän valinnanvaraa ja mahdollisuuksia kuluttajille ja yrityksille. 10.12.2015, COM(2015) 630 final. (Euroopan komission Vihreä kirja 2015)
- Euroopan komissio, Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2013/36/EU ja 2009/110/EY muuttamisesta ja direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta. 24.7.2013, COM(2013) 547 final. (Euroopan komission ehdotus 2013)
- Euroopan komissio, Commission staff working document, Impact assessment accompanying the document Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on payment services in the internal market and amending Directives 2002/65/EC, 2013/36/UE and 2009/110/EC and repealing Directive 2007/64/EC and Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on interchange fees for card-based payment transactions. 24.7.2013, SWD(2013) 288 final. (PSD2 Impact assessment 2013)
- Euroopan komissio, Study on the impact of Directive 2007/64/EC on payment services in the Internal Market and on the application of regulation (EC) No. 924/2009 on cross-border payments in the community. Contract MARKT/2011/120/H3/ST/OP Final report. Prepared by London Economics and iff in association with PaySys. February 2013. Saatavilla osoitteessa: <https://ec.europa.eu/info/files/study-impact-directive-2007-64-ec-and-application-regulation-924-2009>, vierailtu 10.12.2018. (London Economics Study 2013)
- Euroopan komissio, Vihreä kirja: Yhdentyneet eurooppalaiset markkinat kortti-, verkko- ja mobiilimaksuille. 11.1.2012, KOM(2011) 941 lopullinen. (Euroopan komission Vihreä kirja 2012)
- Euroopan komissio, Questions and answers on the payment services directive - last updated 22.2.2011. Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/system/files/faq-transposition-psd-22022011_en.pdf, vierailtu 31.1.2019. (Euroopan komission PSD1 Q&A 2011)
- Euroopan komissio, Regulatory process in financial services, ec.europa.eu > English > Policies, information and services > Business, Economy, Euro > Banking and finance > Financial reforms and their progress > Regulatory process in financial services > Regulatory process in financial services. Saatavilla osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-reforms-and-their-progress/regulatory-process-financial-services/regulatory-process-financial-services_en, vierailtu 8.1.2019. (Euroopan komissio: Regulatory process in financial services)
- European Banking Authority, EBA's FinTech Roadmap, Conclusions from the consultation on the EBA's approach to financial technology (FinTech). 15.3.2018. (EBA FinTech Roadmap 2018)
- European Banking Authority, Opinion on the implementation of the RTS on SCA and CSC, 13.6.2018, EBA-Op-2018-04. (EBA Opinion 2018a)
- European Banking Authority, Report on the impact of FinTech on incumbent credit institutions' business models. 3.7.2018. (EBA Report 2018a)

- European Banking Authority (Euroopan pankkiviranomainen, EBA), Final Report, Draft Regulatory Technical Standards on Strong Customer Authentication and common and secure communication under Article 98 of Directive 2015/2366 (PSD2). 23.2.2017, EBA/RTS/2017/02. (EBA Draft RTS 2017)
- European Banking Authority, Report on the prudential risks and opportunities arising for institutions from FinTech. 3.7.2018. (EBA Report 2018b)
- European Banking Authority, Opinion on the use of eIDAS certificates under the RTS on SCA and CSC, 10.12.2018, EBA-Op-2018-7. (EBA Opinion 2018b)
- European Banking Authority, Opinion on the amended text of the RTS on SCA and CSC, 29.6.2017, EBA-Op-2017-09. (EBA Opinion 2017a)
- European Banking Authority, Discussion Paper on the EBA's approach to financial technology (FinTech), 4.8.2017, EBA/DP/2017/02. (EBA Discussion Paper on Fintech 2017)
- European Banking Authority, Ohjeet toisen maksupalveludirektiivin väitettyä rikkomista koskevasta valitusmenettelystä. 5.12.2017, EBA/GL/2017/08. (EBA Ohje 2017)
- European Banking Authority, Opinion on the transition from PSD1 to PSD2, 19.12.2017, EBA-Op-2017-16. (EBA Opinion 2017b)
- European Banking Authority, Single Rulebook Q&A. Interactive Single Rulebook for Payment Services Directive, eba.europa.eu > Regulation and policy > Single Rulebook > Click here to access the Interactive Single Rulebook > Payment Services Directive. Saatavilla osoitteessa: <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook/-/interactive-single-rulebook/toc/5402>, vierailtu 8.2.2018. (EBA PSD2 Q&A)
- European Central Bank, Opinion of 5 February 2014 on a proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on payment services in the internal market and amending Directives 2002/65/EC, 2013/36/EU and 2009/110/EC and repealing Directive 2007/64/EC, CON/2014/9. (ECB Opinion 2014)
- European Central Bank, Public note on security of payment account access services, 18.03.2014. (ECB Note 2014)
- European Data Protection Board, EDPB Work Program 2019/2020. (EDPB Work Program 2019/2020)
- European Data Protection Board, Letter to Sophie in 't Veld, 5.7.2018. EDPB-84-2018. (EDPB Letter 2018)
- Tietosuojatyöryhmä, Oikeutta tietojen siirtämiseen järjestelmästä toiseen koskevat ohjeet. WP 242 rev.01, viimeksi tarkistettu ja hyväksytty 5. huhtikuuta 2017. (Tietosuojatyöryhmä 2017)

Suomalaiset virallislähteet

HE 143/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksulaitoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 132/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksupalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 169/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle maksupalvelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Säädökset

EU

Sopimukset

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto

Asetukset

Komission delegoitu asetukset (EU) 2018/389, annettu 27 päivänä marraskuuta 2017, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 täydentämisestä asiakkaan vahvaa tunnistamista sekä yhteisiä ja turvallisia avoimia viestintästandardeja koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojalaki)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 715/2007, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2007, moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta

Direktiivit

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta

Suomi

Laki Finanssivalvonnasta 878/2008

Maksulaitoslaki 297/2010

Maksupalvelulaki 290/2010

Oikeustapaukset

EU

Unionin tuomioistuimen tuomio 7. helmikuuta 2018, American Express Company v. The Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury, C-643/16.

Unionin tuomioistuimen tuomio 4. lokakuuta 2018, Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte v. ING-DiBa Direktbank Austria Niederlassung der ING-DiBa AG, C-191/17.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 31. tammikuuta 1984, Graziana Luisi ja Giuseppe Carbone v. Ministero del Tesoro, Yhdistetyissä asioissa 286/82 ja 26/83.

Saksa

Bundeskartellamt, Beschluss der Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft; Sorgfaltspflichten in den Sonderbedingungen für das Online-Banking, 29.06.2016, B 4 – 71/10.

Muut lähteet

Autoridade da Concorrência (Portuguese Competition Authority), Technological Innovation and Competition in the Financial Sector in Portugal. Issues Paper (Draft Version for Public Consultation). April 2018. Saatavilla osoitteessa:

http://www.concorrenca.pt/vEN/Estudos_e_Publicacoes/Estudos_Economicos/Banca_e_Seguros/Pages/Banca-e-Seguros.aspx, vierailtu 11.1.2019. (AdC 2018)

Autoriteit Consument & Markt (The Netherlands Authority for Consumers and Markets), Report: Fintechs in the payment system, The risk of foreclosure. December 2017. Saatavilla osoitteessa: www.acm.nl/nl/node/16362, vierailtu 14.1.2019. (ACM 2017)

Berlind, David, What is an API, Exactly?, ProgrammableWeb 2015, www.programmableweb.com > What is an API? > What Are APIs and How Do They Work? > Part 1: What is an API, Exactly?. Saatavilla osoitteessa: <https://www.programmableweb.com/news/what-api-exactly/analysis/2015/12/03>, vierailtu 23.1.2019. (Berlind 2015)

Capgemini – BNP Paribas, World payments report 2018. (Capgemini – BNP Paribas 2018)

Carney, Mark, The Promise of FinTech – Something New Under the Sun?, Speech given by the Chair of the Financial Stability Board at the Deutsche Bundesbank G20 conference on Digitising finance, financial inclusion and financial literacy, Wiesbaden, Germany on 25 January 2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2017/the-promise-of-fintech-something-new-under-the-sun>, vierailtu 26.4.2019. (Carney 2017)

Chambre des Représentants de Belgique, Rapport: projet de loi relatif au statut et au contrôle des établissements de paiement et des établissements de monnaie électronique, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement et à l'activité d'émission de monnaie électronique, et à l'accès aux systèmes de paiement; et projet de loi relative à certaines procédures de recours accélérées auprès du Conseil d'État. DOC 54 2896/002, 1er Mars 2018. (Chambre des Représentants de Belgique 2018)

Competition and Markets Authority (of the United Kingdom), What Is Open Banking?. Competition and Markets Authority Retail Banking Market Investigation: Infographics 2016. Saatavilla osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/publications/retail-banking-market-investigation-infographics>, vierailtu 6.3.2019. (CMA 2016)

Dewar, Mark, PSD2: Threats & Opportunities for Marketplace. June 2018. Luento katsottavissa osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=9G2WPPSxJmo>, vierailtu 27.2.2019. (Dewar 2018)

Euro Banking Association, Open Banking: Advancing Customer-Centricity. Analysis and Overview. Open Banking Working Group 2017. (Euro Banking Association 2017)

European Central Bank, Retail payments - Understanding payments, www.ecb.europa.eu > Payments & Markets > Retail payments > Understanding payments. Saatavilla osoitteessa: <https://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/undpaym/html/index.en.html>, vierailtu 20.12.2018. (ECB: Retail payments)

Financial Stability Board, Monitoring of FinTech, www.fsb.org > What We Do > Policy Development and Coordination > Additional Policy Areas > Monitoring of FinTech. Saatavilla osoitteessa: <http://www.fsb.org/what-we%20-do/policy-development/additional-policy-areas/monitoring-of-FinTech/>, vierailtu 29.11.2018. (FSB: Monitoring of FinTech)

- Financial Times, EU raids Polish and Dutch banking groups over fintech access. 8 October 2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.ft.com/content/a8a208e8-ac3d-11e7-aab9-abaa44b1e130>, vierailtu 25.2.2019. (FT 8.10.2017)
- Finanssiala, Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat. Raportti 2017. Saatavilla osoitteesta: <http://www.finanssiala.fi/materiaalipankki/tutkimukset/Sivut/default.aspx>, vierailtu 4.3.2019. (Finanssiala 2017)
- Finanssivalvonta, Toinen maksupalveludirektiivi, www.finanssivalvonta.fi > Sääntely > Sääntelykokonaisuudet > PSD2. Saatavilla osoitteessa: <https://www.finanssivalvonta.fi/saantely/saantelykokonaisuudet/psd2/>, vierailtu 7.1.2019. (Finanssivalvonta: Toinen maksupalveludirektiivi)
- Finanssivalvonta, PSD2-seurantaryhmän kokous 27.2.2018. Saatavilla osoitteessa: https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/saantelykokonaisuudet/psd2/psd2_seurantaryhma_20180227_esitys.pdf, vierailtu 26.4.2019. (Finanssivalvonta 2018)
- Finanssivalvonta, Lainsäädännön kehitys maksamisen alueella. 31.10.2016. Saatavilla osoitteessa: https://www.suomenpankki.fi/globalassets/fi/raha-ja-maksaminen/maksujarjestelmat/suomen-pankki-katalystina-maksuneuvosto/mn07_lainsaadannon_kehitys_maksamisen_alueella.pdf, vierailtu 18.3.2019. (Finanssivalvonta 2016)
- Future of European Fintech, Manifesto for the impact of PSD2 on the future of European Fintech. 2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.futureofeuropeanfintech.com/assets/Manifesto-for-the-impact-of-PSD2-on-the-future-of-European-Fintech.pdf>, vierailtu 10.4.2019. (Future of European Fintech 2017)
- HM Treasury – Financial Conduct Authority, Expectations for the third party access provisions in Payment Services Directive II. July 2017. Saatavilla osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/consultations/implementation-of-the-revised-eu-payment-services-directive-psdii/history>, vierailtu 11.1.2019. (HM Treasury – FCA 2017)
- iDEAL, information, www.ideal.nl > iDEAL information. Saatavilla osoitteessa: <https://www.ideal.nl/en/ideal-information/>, vierailtu 24.1.2019. (iDEAL: information)
- International Chamber of Commerce, World Payment Systems Handbook. ICC Publishing, 1997. (ICC 1997)
- Jacob, Ralf, Innovation in Payment Services: The Role of EU Policies. Speech by Ralf Jacob of the European Commission at ESB's Conversation with Regulators on Innovation in Payment Services, 18 January 2018 in The Hague. Saatavilla osoitteessa: <https://www.youtube.com/watch?v=Y4GEvKeelio>, vierailtu 1.5.2019. (Jacob 2018)
- Klarna, Sofort. Pay now with online banking, www.klarna.com > Private > Pay now with online banking. Saatavilla osoitteessa: <https://www.klarna.com/pay-now-with-direct-banking/>, vierailtu 24.1.2019. (Klarna: Sofort)

- Open Banking, Website Glossary, www.openbanking.org.uk > About Us > Glossary. Saatavilla osoitteessa: <https://www.openbanking.org.uk/about-us/glossary/>, vierailtu 23.1.2019. (Open Banking Glossary)
- OP Ryhmä, OP Developer. Saatavilla osoitteessa: <https://op-developer.fi/>, vierailtu 1.5.2019. (OP: OP Developer)
- Money Dashboard, Frequently asked questions, How does it work?. www.moneydashboard.com > FAQs > How does it work?. Saatavilla osoitteessa: <https://www.moneydashboard.com/faq>, vierailtu 25.1.2018. (Money Dashboard FAQs)
- Nordea, Nordea Open Bankingin Developer Portal. Saatavilla osoitteessa: <https://developer.nordeaopenbanking.com/>, vierailtu 1.5.2019. (Nordea: Nordea Open Bankingin Developer Portal)
- Rakić, Dražen – Dessimirova, Denitza, Euroopan finanssivalvontajärjestelmä. Sivustolla Euroopan parlamentti, Faktatietoja Euroopan unionista, www.europarl.europa.eu/factsheets/fi > Talous, tiede ja elämänlaatu > 2.6. Talous- ja rahaliitto, verotus ja kilpailupolitiikka > 2.6.14. Euroopan finanssivalvontajärjestelmä. Saatavilla osoitteessa: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/84/euroopan-finanssivalvontajarjestelma>, vierailtu 8.1.2019. (Rakić – Dessimirova: Euroopan finanssivalvontajärjestelmä)
- Trustly, Verkkopankkimaksut, trustly.com > Yritys. Saatavilla osoitteessa: <https://trustly.com/fi/merchant/>, vierailtu 24.1.2019. (Trustly: Verkkopankkimaksut)
- World Economic Forum, The Future of Financial Services: How disruptive innovations are reshaping the way financial services are structured, provisioned and consumed. Final Report of the Industry Project of the Financial Services Community 2015. Saatavilla osoitteessa: http://reports.weforum.org/future-of-financial-services-2015/?doing_wp_cron=1543569574.1862459182739257812500, vierailtu 29.11.2018. (WEF 2015)

LYHENTEET

EBA	Euroopan pankkiviranomainen
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
MLL	Maksulaitoslaki
MPL	Maksupalvelulaki
PSD1	Ensimmäinen maksupalveludirektiivi
PSD2	Toinen maksupalveludirektiivi
RTS	Tekniset sääntelystandardit
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
XS2A	Maksutilille pääsyä koskeva sääntely

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman tausta

Teknologian kiihtyvä kehitys ja talouden digitalisoituminen asettavat haasteita lainsäätäjille ja -soveltajille. On aiheellista arvioida, toimiiko vanha sääntely uusien innovaatioiden edessä vain muuttamalla sääntelyyn liittyvää ajattelutapaa vai tarvitaanko tueksi aivan uudenlaista lainsäädäntöä.¹ Yksi laaja-alaisen teknologiakehityksestä johtuvan markkinamurroksen kourissa kamppailevista toimialoista on finanssiala. Itseasiassa Euroopan komission mukaan finanssiala on tällä hetkellä suurin digitaalisten teknologioiden hyödyntäjä sekä huomattava taloudellisen ja yhteiskunnallisen digitaalisen muutoksena ajuri EU-alueella. Finanssialan teknologiainvestoinnit ja innovointinopeus ovat kasvaneet viime vuosina merkittävästi ja uutta teknologiaa, esimerkiksi big dataa ja lohkoketjuja, hyödyntäviä ratkaisuja otetaan käyttöön jatkuvasti.² Finanssipalvelujen ja teknologian yhteen kietoutumista kuvataan termillä FinTech, joka on jo joitain vuosia ollut kuuma puheenaihe finanssialalla.³

Osana finanssipalveluja myös niinkin arkipäiväinen toiminta kuin maksaminen on kohdannut muutospaineita käteisen käytön vähentyessä ja maksamisen sähköistyessä.⁴ Euroopan on todettu kehittyvän kohti taloutta, jossa kolikot ja setelit menettävät merkityksensä ja muun muassa Suomi on tämän kehityksen etunenässä.⁵ Sähköisillä maksupalveluilla on siten merkittävä rooli talouden ja yhteiskunnan toiminnassa. Tätä kuvastaa esimerkiksi se, että sähköisen maksamisen kannalta välttämättömän pankkitilin puuttumisen on todettu heikentävän kuluttajan mahdollisuuksia osallistua täysivaltaisesti yhteiskunnan toimintaan.⁶

¹ Esim. kilpailuoikeuden näkökulmasta ks. Björkroth – Mylly – Vuorinen 2018.

² Euroopan komission FinTech-toimintasuunnitelma 2018, s. 2.

³ Termille ei ole suomenkielistä vastinetta, vaan myös suomeksi kirjoitetuissa teksteissä käytetään vakiintuneesti englanninkielisestä *Financial Technology* -käsitteestä johdettua lyhennettä FinTech.

⁴ Suomen osalta ks. Kemppainen 2017, s. 83-84. Kansainvälisestä ja Euroopan kehityksestä ks. WEF 2015, s. 28-57.

⁵ BNP Capgemini – BNP Paribas 2018. Ks. kuitenkin Kemppainen 2017, jonka mukaan käteisen käytön loppuminen ole todennäköistä vielä lähivuosina.

⁶ Ks. tarkemmin maksutilin merkityksestä kuluttajan osallistumismahdollisuuksiin Micklitz 2010, s. 7-9 ja Cherednychenko 2014, s. 186-187.

Sähköiset maksupalvelut ovat muutamassa vuosikymmenessä vakiintuneet osaksi ihmisten arkipäivää, mutta pinnan alla kytee jo uusi muutos. Pankeilla⁷ on tällä hetkellä merkittävä rooli sähköisten maksupalvelujen tarjoajina, sillä maksukorttien liikkeelle laskeminen, maksutilien avaaminen ja tilien välisten maksujen mahdollistaminen on pääosin niiden reviiriä.⁸ Maksuliikenteen hoito on luotonannon ohella toinen vähittäispankkitoiminnan keskeisistä palvelumuodoista ja pankeille hyvin tuottoisaa liiketoimintaa.⁹ Teknologian kehittymisen myötä vähittäismaksumarkkinoille on kuitenkin tullut uudenlaisia toimijoita, jotka pystyvät yhä paremmin kilpailemaan pankkien kanssa maksupalvelujen tarjoamisessa ja tarjoamaan asiakkaille paremmin heidän tarpeitaan vastaavia palveluja.

Kolmannet palveluntarjoajat haastavat myös maksupalvelujen perinteistä sääntelyparadigmaa. EU:n maksupalvelusääntely on pitkään pohjautunut ajatukselle, että pankit ovat maksutileihin perustuvien maksupalvelujen pääasiallisia tarjoajia, eikä maksutilien ja maksupalvelujen tarjoamisen eriytymistä ole suurelta osin päässyt tapahtumaan. Ottaen huomioon finanssialan sääntelylle tyypilliset piirteet, eli suuren määrän, yksityiskohtaisuuden ja EU-vetoisuuden,¹⁰ ei ole yllättävää, että maksupalvelujen osalta teknologian kehittymiseen ja uusien toimijoiden markkinoille tulon liittyviin haasteisiin on lähdetty hakemaan EU-tasoista ratkaisua juuri uudella sääntelyllä eli toisella maksupalveludirektiivillä (*Second Payment Services Directive, PSD2*)¹¹, joka implementoitiin Suomessa tammikuussa 2018.

PSD2 tuo uudenlaiset kolmannet palveluntarjoajat sääntelyn ja valvonnan piiriin, jotta maksupalvelujen turvallisuutta pystytään paremmin suojaamaan. Toisaalta direktiivi pyrkii myös vauhdittamaan EU-alueen FinTech-innovointia ja maksupalvelualan kilpailua avaamalla kolmansille palveluntarjoajille lakisääteisen pääsyn maksupalvelunkäyttäjien maksutileille, jotka ovat ennen olleet tiukasti pankkien määräysvallan alla. Sääntely tuo siten kolmansille palveluntarjoajille sekä mahdollisuuksia että uudenlaisia velvollisuuksia.

⁷ Pankilla tarkoitetaan EU:n luottolaitosasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta) 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa määriteltyjä luottolaitoksia.

⁸ Ristimäki 2016, s. 41.

⁹ Grym 2018, s. 72.

¹⁰ Kontkanen 2015, s. 93. Ks. finanssialan sääntelyn ominaispiirteistä myös Wuolijoki 2016.

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

Yksi EU:n tämän hetken lippulaivahankkeista on digitaalisten sisämarkkinoiden¹² rakentaminen ja PSD2 on yksi askel kohti tätä päämäärää.¹³ PSD2:ta käsittelevissä teksteissä vilisee FinTechin lisäksi muita ajankohtaisia aiheita kuten digitalisaatio ja alustatalous, jotka ovat jo muuttaneet monien toimialojen, kuten taksialan (Uber) ja majoitusalan (AirBnb) perinteisiä toimintamalleja, ja joiden on ennustettu nyt riepottelevan myös maksupalvelumarkkinat uuteen uskoon. Uusi maksupalveludirektiivi on oiva esimerkki sääntelystä, joka pyrkii sekä reagoimaan digitalisoituvan yhteiskunnan haasteisiin että edistämään muutosten positiivisten vaikutusten toteutumista.

1.2 Tutkimuskysymys ja aiheen raja

Uusi maksupalveludirektiivi on pääosin täysharmonisointisäädös¹⁴ ja sen säännökset ovat hyvin yksityiskohtaisia, joten jäsenvaltioille jää vain vähän liikkumavaraa säännösten implementoinnissa. Näin ollen tarkastelun kohdentaminen direktiivin tasolle on tässä tapauksessa tarkoituksenmukaista. Ensisijaisesti tutkielma rakentuu PSD2:n ja siihen liittyvien muiden EU-säädösten tarkastelusta, mutta esimerkinomaisesti tarkastellaan joiltain osin myös kansallisia säädöksiä, lähinnä Suomen lainsäädäntöä.

PSD2 ja siihen liittyvät säädökset muodostavat monimutkaisen ja laajan kokonaisuuden. Tässä tutkielmassa perehdytään siihen osaan direktiivistä, joka mahdollistaa kolmansille palveluntarjoajille uudella tavalla pääsyn maksupalvelunkäyttäjien maksutileille. Tähän sääntelykokonaisuuteen viitataan englanniksi termillä *access to account rule* eli tilille pääsy - säännös, josta käytetään vakiintuneesti lyhennettä XS2A. Koska kyseiselle lyhenteelle ei ole muodostunut suomenkielistä vastinetta, myös tässä tutkielmassa käytetään termiä XS2A viittaamaan kolmannen palveluntarjoajan pääsyä maksupalvelunkäyttäjän maksutilille koskevaan sääntelyyn.

XS2A-sääntelyn on todettu olevan yksi uuden maksupalveludirektiivin keskeisimmistä osista.¹⁵ Näin ollen sen valikoituminen tarkastelun kohteeksi on perusteltua. Lisäksi se on mielenkiintoinen esimerkki ajankohtaisesta sääntelykokonaisuudesta, joka kumpuaa teknologian kehityksestä ja on näin ollen teemansa puolesta hyvin ajankohtainen.

¹² Ks. tarkemmin Euroopan komission tiedonanto 2015.

¹³ Euroopan komission ehdotus 2013, s. 5; Euroopan komission lehdistötiedote 2018.

¹⁴ PSD2, 107 artikla.

¹⁵ Mm. Salmony 2014, s. 9; Vezzoso 2018, s. 30; Mezzacapo 2018, s. 535.

Tutkielmassa tarkastellaan, miten PSD2 ja erityisesti XS2A muuttavat nimenomaan kolmansien palveluntarjoajien asemaa ja toimintamahdollisuuksia ja pyritään tulkitsemaan sekä systematisoimaan XS2A-sääntelyä. Tutkimuskysymykseni voi tiivistää seuraavasti: miten EU:n toinen maksupalveludirektiivi muuttaa kolmansien palveluntarjoajien pääsyä maksupalvelunkäyttäjien maksutileille? Lisäksi tutkielmassa analysoidaan oikeusdogmaattisen tutkimuksen pohjalta, mitä vaikutuksia XS2A-sääntelyllä voi juridisesta näkökulmasta katsoen olla sekä pyritään tunnistamaan sääntelyyn liittyviä ongelmakohtia. Maksupalveluala on vahvasti murroksen keskellä ja tutkielmassa luodaan kuvaa PSD2:sta tämän murroksen osana.

Koska tutkielma painottuu kolmansien palveluntarjoajien aseman tarkasteluun, siinä ei juurikaan käsitellä kuluttajansuojaan liittyviä seikkoja. Myös pankkien velvoitteita tarkastellaan pääasiallisesti vain kolmansien palveluntarjoajien näkökulmasta. Tutkielma rajoittuu vähittäismaksamiseen ja vain kolmansien palveluntarjoajien tarjoamiin palveluihin, joten tukkumaksujärjestelmät ja maksujen selvittäminen jäävät sen ulkopuolelle. Johtuen tutkielman rajatusta pituudesta ja aiheen moniulotteisuudesta PSD2:n mukaiset maksupalveluntarjoajien toimilupavaatimuksen on jätetty pois tarkastelusta.

1.3 Tutkimusmenetelmät ja lähteet

Tässä tutkielmassa käytetään oikeusdogmaattista metodologiaa eli lainoppia, jonka päätehtävänä on vallitsevan oikeudentilan tulkinta ja systematisointi.¹⁶ Oikeudentilan tulkinnalla tarkoitetaan oikeussäännösten sisällön selvittämistä eli toteutuneiden, toteutettavissa olevien tai mahdollisesti toteutettavien tulkintojen esittämistä voimassa olevasta oikeudesta.¹⁷ Systematisoinnin katsotaan puolestaan perinteisesti viittaavan voimassa olevien oikeussääntöjen ja -periaatteiden normihierarkiseen määrittämiseen, esimerkiksi pääsääntöjen ja poikkeuksien määrittämiseen, joka luo ja kehittää oikeudellisen ajattelun pohjana toimivaa käsitejärjestelmää.¹⁸

PSD2 on uusi sääntelykokonaisuus eikä siihen liittyen ole toistaiseksi julkaistu laajaa oikeustieteellistä kirjallisuutta, joten tämän tutkielman tavoite on systematisoida uuden direktiivin sisältöä. Myöskään aiheesta käsittelevää suomenkielistä oikeuskirjallisuutta, lukuun

¹⁶ Aarnio 1989, s. 48.

¹⁷ Siltala 2003, s. 138; Aarnio 1989, s. 193-194, 288.

¹⁸ Aarnio 1989, s. 288. Myös Siltala 2003, s. 138.

ottamatta PSD2:n kansallisen täytäntöönpanoon liittyvää lainvalmisteluaineistoa, ei ole juurikaan löytynyt, mikä osaltaan tekee tarpeelliseksi aiheen käsitteellistämisen suomeksi. Koska tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitä uuden maksupalveludirektiivin mukainen XS2A-sääntely tarkoittaa ja pitää sisällään vallitsevan oikeudentilan mukaan, on lainoppi tutkimuksen kannalta tarkoituksenmukainen metodi.

Tutkimuksen pääasiallisena kohteena on EU-direktiivi, mikä luonnollisesti vaikuttaa tutkimuksen metodologiaan, sillä EU-sääntelyn erityispiirteet, kuten teleologisen tulkinnan vahva asema Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytännössä, tulee ottaa huomioon.¹⁹ Lisäksi finanssialaa koskevalla EU-sääntelyllä on kiinnostava erityispiirre, sillä siihen liittyvien sääntelykokonaisuuksien säätäminen perustuu niin kutsuttuun Lamfalussy-prosessiin²⁰, joka tuottaa kolmen tasoisia normeja: 1) sitovia puitedirektiivejä tai -asetuksia, 2) sitovia finanssivalvontaviranomaisten luonnoksiin perustuvia delegoituja säädöksiä eli teknisiä sääntely- ja täytäntöönpanostandardeja²¹ ja 3) ei-sitovia valvontaviranomaisten ohjeita, suosituksia ja tulkintaohjeita^{22, 23}.

Koska PSD2 on säädetty Lamfalussy-prosessin mukaisesti, tutkielmassa hyödynnetään kattavasti edellä mainittuja eri tasoisia normeja eli PSD2:ta, siihen liittyviä teknisiä

¹⁹ Ks. EU-oikeudellisista oikeuslähteistä ja niiden tulkinnasta Talus – Penttinen 2016, s. 223-245. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkinnassa otetaan huomioon sanamuodon lisäksi myös kyseisen säännöksen asiayhteys sekä säännöstä ympäröivän lainsäädäntökokonaisuuden tavoitellut päämäärät, ks. esim. C-643/16 American Express 2018, kohta 40 oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁰ Lamfalussy-prosessi on EU:ssa vuonna 2001 käyttöön otettu erityinen rahoituspalvelujen sääntelyä varten räätälöity lainsäädäntöprosessi, joka perustuu niin kutsutun viisaiden miesten komitean ehdotuksiin. Alun perin prosessia käytettiin vain arvopaperimarkkinainsäädännössä, mutta myöhemmin sen käyttö ulotettiin myös pankki-, vakuutus- ja finanssitavaratalotoimintaa koskeviin lainsäädäntöprosesseihin, Mavromati 2008, s. 106-111. Prosessi jakautuu neljään vaiheeseen: 1) tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen mukaisesti säädettävät puitelainsäädäntö eli asetukset ja direktiivit, 2) komission antamat delegoidut säädökset ja täytäntöönpanosäädökset sekä eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten (Euroopan pankkiviranomainen, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen) valmistelemat tekniset sääntely- ja täytäntöönpanostandardit, jotka komissio hyväksyy oikeudellisesti sitovina asetuksina tai päätöksinä, 3) finanssivalvontaviranomaisten antamat ohjeet ja suositukset sekä kysymykset ja vastaukset -menettelyllä annetut tulkintaohjeet, 4) komission lainsäädännön täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnasta. Ks. Lamfalussy-prosessista tarkemmin Lamfalussy Report 2001; Kontkanen – Keinänen 2015 ja prosessin haasteista Kauppi 2016, s. 29.

²¹ Ks. tarkemmin teknisistä sääntely- ja täytäntöönpanostandardeista esim. Kontkanen – Keinänen 2015, s. 9-12. Ks. myös delegoiduista säädöksistä Craig – de Búrca 2015, s. 114-116, 137-141; Raitio 2016, s. 84; Turtiainen 2018, s. 36-40.

²² Ohjeiden, suositusten ja tulkintaohjeiden asemasta ks. tarkemmin Ohjeiden ja suositusten asemasta ks. tarkemmin Kontkanen – Keinänen 2015, s. 12-13; Luukkonen 2018, s. 6.

²³ Lamfalussy-prosessin ja sääntelyn määrän lisääntymisen luomista ongelmista finanssialan oikeustilan selvittämisessä ks. Wuolijoki 2016, s. 180-185. Ks. lisäksi finanssialan EU-sääntelyn monimutkaistumisesta Kontkanen 2015 s. 101-102 ja Euroopan finanssivalvontaviranomaisten normien valmistelemiseen ja antamiseen liittyvistä näkökohdista Kontkanen – Keinänen 2015, s. 44-46.

sääntelystandardeja sekä Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) antamia ohjeita, suosituksia ja tulkintaohjeita. Lisäksi lähteenä käytetään sääntelyn esityömateriaaleja, muita EU-lähteitä sekä oikeuskirjallisuutta. Oikeuskirjallisuudesta voidaan todeta, ettei kattavia kommentaareja tai yleisteoksia tästä aiheesta ole ainakaan toistaiseksi saatavilla, joten tutkimus nojaa kirjallisuuden osalta pääasiassa artikkelimuotoisiin lyhempiin kirjoituksiin. Lisäksi tarkastelussa on hyödynnetty joiltain osin myös direktiivin Suomen implementointiin liittyvää materiaalia esimerkkinä sääntelyn toimeenpanosta ja tulkinnasta yhdessä unionin jäsenvaltiossa.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkielma alkaa yleisellä kuvauksella maksupalvelujen toimintaperiaatteista ja terminologiasta, mikä auttaa lukijaa hahmottamaan maksupalvelujen merkitystä yhteiskunnassa. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan maksupalveluihin vaikuttavaa avoimen pankkitoiminnan kehityssuuntausta sekä luodaan katsaus maksupalvelujen ja teknologian yhteyteen. Samalla käsitellään myös EU:n maksupalvelusääntelyn kehitystä.

Tutkielman kolmas luku pureutuu uuden maksupalveludirektiivin yleiseen sääntelykehykseen ja direktiivin taustalla vaikuttaviin tavoitteisiin. Luvussa tarkastellaan lisäksi kolmansien palveluntarjoajien tarjoamia palveluja, jotka on lisätty PSD2:n soveltamisalaan uusina maksupalveluina. Kolmas luku luo pohjan neljännelle luvulle, jossa siirrymme tulkitsemaan ja systematisoimaan XS2A-sääntelyä yksityiskohtaisella tasolla. Viides luku puolestaan nostaa tarkastelun takaisin yleisemmälle tasolle ja esittää huomioita XS2A:n vaikutuksista ja ongelmakohtista peilaten niitä direktiivin tarkoitusperiin. Lopuksi-luvussa vedetään yhteen tutkielman lopputulokset.

2 MAKSUPALVELUT OSANA EU:N SISÄMARKKINOITA JA AVOIMEN PANKKITOIMINNAN KEHITYSTÄ

2.1 Mitä ovat maksupalvelut?

Mitä tarkoittaa maksaminen? Termin tarkkarajainen määrittely on haastavaa, vaikka maksaminen on ihmisille hyvin arkipäiväistä toimintaa – harva havahtuu erikseen pohtimaan, mitä maksaminen oikeastaan on, kaivaessaan maksukortin lompakostaan kaupan kassalla. Oikeustieteessä maksamisen käsitettä on tarkasteltu erityisesti velvoiteoikeudelliselta kannalta

ja sitä on kuvattu rahavelvoitteeseen liittyväksi täytäntöönpanotoimeksi.²⁴ Pelkkä oikeustieteellinen tarkastelu antaa kuitenkin melko yksipuolisen kuvan maksamisesta, jolla on juridisen puolen lisäksi muun muassa taloudellisia ja teknisiä ulottuvuuksia. Mavromati on osuvasti todennut, että maksaminen on oikeudellinen käsite, jolla on taloudellisia seurauksia ja johon vaikuttaa suuresti tekninen kehitys.²⁵

Maksaminen liittyy kiinteästi rahan käsitteeseen. Yksinkertaistetusti maksamisella tarkoitetaan usein rahan siirtämistä. Taloustieteen määritelmä rahalle on tavallisesti rakennettu sen tehtävien kautta. Raha toimii arvon mittana, vaihdannan välineenä, maksuvälineenä sekä keinona säilyttää taloudellisia arvoja sekä arvioida ja verrata eri aikoina tehtyjä taloudellisia toimia keskenään.²⁶ Raha voi olla joko keskuspankkirahaa eli käteistä rahaa tai pankkirahaa, jota laskevat liikkeelle tavalliset pankit.²⁷ Lakitekstissä varojen käsitettä käytetään usein synonyyminä rahalle.²⁸ Rahaan ja rahavelvoitteisiin liittyvien kirjallisten todisteiden, kuten shekkien ja talletustodistusten, sekä käteisen rahan merkitys on jo pitkään vähentynyt, kun rahaa on alettu siirtää sähköisesti maksutilien tiliasemaa vaihtelemalla, ja siten rahaa koskevan tiedon hallinnan merkitys on korostunut.²⁹ Näin ollen voidaan yleistäen sanoa, että nykyisin raha on suuressa määrin informaatiota.

Miten tätä informaation muodossa kulkevaa rahaa siirretään? Sähköiseen maksuprosessiin liittyy tässä tapauksessa maksajan ja maksunsaajan lisäksi tavallisesti useita välittäjiä, jotka osallistuvat maksujärjestelmiin.³⁰ Maksujärjestelmät muodostuvat maksupalveluista, maksuvälineistä, soveltuvasta lainsäädännöstä, maksupalveluntarjoajien sisäisistä prosesseista, yleisistä teknisistä standardeista ja infrastruktuurista.³¹ Niiden tehtävänä on välittää suoritusta

²⁴ Terämaa 2001, s. 251. Vrt. Bollen 2012, s. 16, jonka mukaan maksaminen määritellään ostovoiman tai taloudellisen arvon siirtämiseksi, joka tavallisesti tähtää velanmaksuvelvoitteen täyttämiseen.

²⁵ Mavromati 2008, s. 143.

²⁶ Rahan käsitettä on kuitenkin erityisesti oikeudelliselta kannalta pidetty ongelmallisena. Ks. tarkemmin rahan oikeustieteellisestä ja taloustieteellisestä määrittelystä Terämaa 2001, s. 254-261. Ks. myös erityisesti maksupalvelujen kannalta Mavromati 2008, s. 141-143.

²⁷ Ks. tarkemmin Malaguti 1997, s. 22-23.

²⁸ Ks. Mavromati 2008, s. 141-143. Näin myös PSD2, 4 artiklan kohta 25, jonka mukaa varoilla tarkoitetaan ”seteleitä ja metallirahaa, tilirahaa tai - - sähköistä rahaa”. Rahasta oikeudellisena ja taloudellisen konseptina ks. tarkemmin Vanderzande 2018, s. 138-156.

²⁹ Terämaa 2001, s. 247.

³⁰ Chiu 2017, s. 192.

³¹ Janczuk-Gorywoda 2015, s. 2-3. Ks. myös PSD2, 4 artiklan 7 kohta, jonka mukaan maksujärjestelmällä tarkoitetaan ”varojensiirtojärjestelmää, jossa on viralliset ja vakioidut järjestelyt ja yhteiset säännöt maksutapahtumien käsittelyä, selvitystä ja/tai katteensiirtoa varten”, ja määritelmästä tarkemmin Mavromati 2008, s. 147.

koskeva tieto, siirtää maksun kohteena olevat varat ja selvittää maksu sekä hallinnoida maksujen välitykseen liittyvien osapuolten välisiä riskejä ja teknisiä yhteyksiä.³² Maksujärjestelmien tasapainoisuus, luotettavuus ja tehokkuus on talouden toiminnan kannalta välttämätöntä, sillä maksujärjestelmät mahdollistavat rahan kiertokulun.³³

Maksujärjestelmät voidaan jakaa vähittäismaksujärjestelmiin sekä tukkukaupan maksujärjestelmiin. Tämä tutkielma keskittyy vain vähittäismaksuihin, joten maksamisella tarkoitetaan tässä kontekstissa nimenomaan vähittäismaksamista. Vähittäismaksu on maksutapahtumaa, joka on arvoltaan melko pieni ja jonka tarkka tapahtumisajankohta ei ole tyypillisesti kovin merkittävä.³⁴ Tavallisesti vähintään yksi vähittäismaksutapahtuman osapuoli (maksaja, maksunsaaja tai molemmat) on joku muu kuin pankki.³⁵ Vaikka yksittäisen vähittäismaksutapahtuman arvo on pieni, niiden määrät ovat suuria, sillä suurin osa yritysten ja kuluttajien maksuista käsitellään vähittäismaksuina.³⁶ Näin ollen vähittäismaksamisen maksupalveluilla on keskeinen rooli talouden ja yhteiskunnan olennaisissa toiminnoissa.³⁷

Maksupalvelun voidaan katsoa käsittävän koko toiminnon, jossa maksuja järjestetään maksuvälineitä hyödyntäen, mutta lainsäädännössä maksupalvelujen käsite on tavallisesti rajattu koskemaan vain erikseen määriteltyjä toimintoja.³⁸ Maksaminen käteisrahalla eli kolikoilla ja seteleillä on verrattain yksikertainen maksutapahtuma, sillä siihen liittyy vain kaksi osapuolta, maksaja ja maksunsaaja. Kuten edellä todettiin sähköisten maksupalvelujen, esimerkiksi korttimaksujen, tilisiirtojen tai maksusovellusten, avulla suoritettavat maksut puolestaan vaativat maksajan ja maksunsaajan välille yhden tai useamman välittäjän eli palveluntarjoajan, joka välittää maksuja ja ylläpitää niiden suorittamiseen tarvittavia maksujärjestelmiä.³⁹

³² Chiu 2017, s. 191; Terämaa 2001, s. 274.

³³ Bollen 2012, s. 17-18; Janczuk-Gorywoda 2015, s. 2. Ks. maksujärjestelmien asemasta ja institutionalisoitumisesta Chiu 2017, s. 192-195.

³⁴ Ks. ECB: Retail payments.

³⁵ Euroopan komission Vihreä kirja 2012, s. 2.

³⁶ Vrt. tukkukaupan maksujärjestelmiin, joita käytetään tavallisesti pankkien välisissä maksuissa sekä joissain suurten yritysten toteuttamissa maksuissa ja jotka ovat arvollisesti suuria, mutta määrällisesti vähäisiä, Janczuk-Gorywoda 2015, s. 3. Ks. tukkukaupan maksujärjestelmistä tarkemmin Chiu 2017, s. 196-202.

³⁷ Ks. PSD2, johdanto-osan kohta 7.

³⁸ Mavromati 2008, s. 149 alaviite 142.

³⁹ Ks. Janczuk-Gorywoda 2015, s. 2-3.

Yksinkertainen esimerkki sähköisestä maksupalvelusta on sellainen, jossa sekä maksaja että maksusaaaja ovat liittyneenä saman pankin ylläpitämään maksujärjestelmään ja pankki toimii maksupalveluntarjoajana. Tällöin maksajan ja maksusaaajan välillä on perusvelkasuhde. Maksaja täyttää maksuvelvoitteensa siirtämällä rahaa pankin järjestelmässä tilisiirtona omalta tililtään maksusaaajan samassa pankissa sijaitsevalle tilille. Pankki toimii maksun välittäjänä eli perusvelkasuhteen ulkopuolisena tahona, joka vastaa vain varojen siirrosta eli vaihtelee henkilöiden tiliasemaa heidän pyytämällään tavalla.⁴⁰

Usein maksaminen muodostuu kuitenkin edellä mainittua esimerkkiä monimutkaisemmiksi ja siihen liittyy useampia toimijoita. Maksupalveluntarjoajana voi toimia myös jokin muu toimija kuin pankki. Teknologia muuttaa maksupalvelu- ja koko finanssialaa tällä hetkellä ennenkämättömällä vahdilla luoden uusia palveluja, toimijoita, mahdollisuuksia ja riskejä. Uudenlaisten toimijat pystyvät yhä paremmin kilpailevat perinteisten maksupalveluntuottajien rinnalla, minkä seurauksena on alettu puhua maksamismarkkinoiden pirstaloitumisesta ja digitaalisesta disruptiosta.⁴¹ Muutos on osa avoimen pankkitoiminnan kehitystä, jonka on ennustettu muuttavan pankkitoimintaa merkittävästi tulevaisuudessa. Tässä kehityksessä myös lainsäädännöllä on tärkeä rooli, sillä maksaminen, kuten finanssiala muutenkin, on hyvin raskaasti säädelty toimiala.

2.2 Avoin pankkitoiminta ja maksupalvelut

2.2.1 Lähtökohtia

Teknologian kehittymisen mahdollistamat finanssipalveluinnovaatiot, joita nimitetään yleisesti FinTechiksi⁴², muokkaavat maksamista ja maksupalveluja. Yksi FinTech-innovaatioiden

⁴⁰ Ks. perusvelkasuhteen osapuolten ja maksunvälittäjän välisestä suhteesta tarkemmin Terämaa 2001, s. 274-278, 306-310. Ks. sähköisistä maksupalveluista laajemmin Mavromati 2008, s. 144; Bollen 2012, s. 15.

⁴¹ Muutos koskee erityisesti vähittäismaksamista, sillä tukkumarkkinoihin ja maksujenvälitykseen liittyy merkittäviä toimijoiden kompetenssien laajuutta koskevia vaatimuksia, jotka hankaloittavat markkinoille pääsyä. Ks. tarkemmin Lähteenmäki – Heinonen – Mattila – Heilakka 2016, s. 46; Ristimäki 2016, s. 42.

⁴² Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) mukaan EU- ja kansainvälisellä tasolla FinTechin virallisena määritelmänä käytetään Vakausneuvoston (FSB) määritelmää: ”*technologically enabled financial innovation that could result in new business models, applications, processes or products with an associated material effect on financial markets and institutions and the provision of financial services*”, FSB: Monitoring of FinTech ja EBA FinTech Roadmap 2018, s. 7. Ks. FinTech-käsitteestä tarkemmin esim. Schueffel 2018. Myös tässä tutkielmassa FinTech ymmärretään FSB:n määritelmän mukaisesti sellaisiksi teknologian mahdollistamiksi finanssipalveluinnovaatioiksi, jotka voivat johtaa uusiin ja merkittävästi finanssimarkkinoihin, -toimijoihin ja -palvelujen tarjoamiseen vaikuttaviin toimintamalleihin, sovelluksiin, prosesseihin tai tuotteisiin.

paljon puhuttu seuraus on pankkitoiminnan evoluutio, johon viitataan termillä *Open Banking* eli avoin pankkitoiminta.⁴³ Kyseinen termi on vielä kehitysvaiheessa ja sille on ehdotettu useita erilaisia määritelmiä.⁴⁴ Tämän tutkielman kannalta on näkemykseni mukaan tarkoituksenmukaisinta hyödyntää Milanesin kehittämää määritelmää, sillä siitä käyvät ilmi ne avoimen pankkitoiminnan piirteet, jotka ovat tutkielman aiheen ja juridisen tarkastelun näkökulmasta tärkeimpiä.

Milanesin mukaan avoin pankkitoiminta tarkoittaa pankkitoiminnan kehityssuuntaa, joka keskittyy siihen, miten pankit jakavat dataa, tuotteita, palveluja ja toiminnallisuuksia sekä mahdollistavat kuluttajille datan ja maksutilin toiminnallisuuksien jakamisen kolmansille osapuolille.⁴⁵ Toisin sanoen avoimen pankkitoiminnan ajatukseen kuuluu muun muassa asiakkaiden pankin hallussa olevien tietojen, kuten maksutilitietojen, ja maksutilin toiminnallisuuksien hyödyntämisen laajentaminen siten, että myös kolmannet osapuolet voivat luoda niihin perustuvia palveluja ja tarjota niitä asiakkaille. Kolmansien osapuolien mukaantulo erottaa avoimen pankkitoiminnan perinteisestä suljetusta pankkitoiminnasta, jossa pankit tuottavat itsenäisesti kaikki hallussaan oleviin tietoihin ja toiminnallisuuksiin perustuvat palvelut.

Avoimen pankkitoiminnan odotetaan lisäävän avoimuutta ja kilpailua finanssialalla sekä johtavan yksilökohtaisempaan asiakaskokemukseen sekä asiakkaiden parempaan datan ja talouden hallintaan. Taloudellisia tietoja hyödyntävien palvelujen on todettu luovan konkreettisia hyötyjä kuluttajille helpottaen tiedonsaantia, päätöksentekoa ja kulutuksen seuraamista. Avoin pankkitoiminta on myös yksi keino madaltaa markkinoille pääsyn esteitä, purkaa vahvojen markkinatoimijoiden eli pankkien markkina-asemaa ja näin lisätä kilpailua finanssialalla.⁴⁶

Avoimen pankkitoiminnan mallilla on siten selkeitä hyötyjä, mutta mistä avoimen pankkitoiminnan kehityssuunta nimenomaan maksupalveluissa kumpuaa ja miksi tähän

⁴³ Suomenkielistä termiä avoin pankkitoiminta on käyttänyt esimerkiksi Lähteenmäki, ks. Lähteenmäki 2017, s. 78.

⁴⁴ Vrt. esim. Euro Banking Association 2017, s. 16-24, joka määrittelee avoimen pankkitoiminnan seuraavasti: *“a technology-driven evolution of the banking business leading to more transparency, customer choice and control over financial assets and personal data”* ja CMA 2016, jonka mukaan *“[Open Banking] will mean reliable, personalized financial advice, precisely tailored to [a customer’s] particular circumstances delivered securely and confidentially”*.

⁴⁵ Milanesi 2017, s. 4.

⁴⁶ Ks. Milanesi 2017, s. 4-5.

kehitykseen kohdistuu sääntelypainetta. Seuraavaksi pureudumme tarkemmin tekijöihin, jotka aiheuttavat, mahdollistavat ja nopeuttavat avoimen pankkitoiminnan kehittymistä. Kehityksen taustalla on mielenkiintoinen joukko toisiinsa kytkeytyneitä kehityskulkuja, kuten väestörakenteen muutos, kuluttajien mieltymykset, uudet palveluntarjoajat, teknologian kehitys sekä lainsäädäntöhankkeet. Tarkastelu johtaa meidät lopulta pohtimaan, mikä on EU:n toisen maksupalveludirektiivin ja avoimen pankkitoiminnan välinen suhde.

2.2.2 Asiakkaiden odotukset ja uudet toimijat avoimen pankkitoiminnan ajureina

Avoimen pankkitoiminnan suuntaus vaikuttaa koko vähittäispankkitoimintaan, mutta muutokset näkyvät erityisen selkeästi maksupalveluissa.⁴⁷ Yleiset yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset vaikuttavat maksamiseen ja maksutapojen käyttöön, sillä loppukäyttäjien odotusten ja tottumusten muuttuessa myös maksamiseen liittyvät vaatimukset muuttuvat. Erityisesti nuorten diginatiivien sukupolvien kulutustottumukset ja -odotukset eroavat aiemmista sukupolvista ja he ovat näin ollen valmiimpia hyödyntämään maksupalveluissa myös muiden kuin perinteisten pankkien palveluja. Digitaaliset palvelut ovat tälle käyttäjäryhmälle avainasemassa ja palvelujen tulee olla yksilöityjä, pääosin ilmaisia sekä jatkuvasti saatavilla. Samansuuntaista mieltymysten ja odotusten kehittymistä on nähtävillä myös muissa asiakasryhmissä.⁴⁸

Nykyisessä tilanteessa perinteiset toimijat eivät enää välttämättä ole parhaita tarjoamaan kuluttajille heidän mieltymystensä mukaisia palveluja, vaan teknologian ja datan hyödyntämiseen keskittyneet teknologiayhtiöt, yksinomaan finanssialan teknologiainnovoiteihin keskittyneistä FinTech-yrityksistä⁴⁹ suuriin globaaleihin teknologiajätteihin, saattavat osoittautua ja ovat jo osittain osoittautuneet varteenotettaviksi kilpailijoiksi pankeille. Esimerkiksi Google, Apple, Facebook ja Amazon, ovat jo valmiiksi tiivistä kytkeytyneitä kuluttajien arkeen ja niillä on myös niin datan, resurssien, pääoman kuin

⁴⁷ Zunzunegui 2018, s. 15.

⁴⁸ Milanese 2017, s. 7.

⁴⁹ Vaikka myös perinteisemmät finanssialan toimijat, kuten pankit, hyödyntävät FinTechiä, FinTech-yrityksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä sellaista yritystä, joka keskittyy teknologiaalähtöisesti, joko tarjoamaan parempaa versiota jo olemassa olevasta finanssialan palvelusta tai tuotteesta taikka kehittämään kokonaan uudenlaisia palveluja. Tyypillisesti menestyvät FinTech-yritykset keskittyvät vain finanssipalvelujen yksittäiseen osaan, hyödyntävät jo olemassa olevia infrastruktuureja ja tarjoavat palvelujaan kapealle asiakassegmentille. Ks. FinTech-yrityksistä tarkemmin Milanese 2017, s. 10-12.

teknologiaosaamisenkin puolesta edellytykset vallata markkinaosuutta maksupalvelusektorilla ja muokata alaa merkittävästi.⁵⁰

Pankkien kilpailuetu on pitkään ollut luottamus. Vuoden 2008 maailmanlaajuinen finanssikriisi kuitenkin heikensi asiakkaiden luottamusta pankkeihin. Kriisin jälkeen myös kiristettiin pankkeja koskevaa lainsäädäntöä ja pankeille asetettiin uusia lakisääteisiä velvoitteita. Tiukempi lainsäädäntö ja asiakkaiden luottamuspula on johtanut siihen, että uusille toimijoille on avautunut aiempaa paremmat mahdollisuudet kilpailla perinteisesti pankkien hallinnoimilla finanssipalvelumarkkinoilla.⁵¹

2.2.3 Teknologia muutoksen mahdollistajana

Teknologian ja finanssialan yhteenliittymisessä ei ole mitään uutta, sillä ne ovat vaikuttaneet toinen toisiinsa jo vähintään viimeisen 150 vuoden ajan.⁵² Kuitenkin vasta viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana finanssialan ja teknologian rinnakkainen kehityskulku on kiihtynyt siinä määrin, että on alettu puhua niin kutsutusta FinTech-aikakaudesta.⁵³ Myöskään avoimen pankkitoiminnan ajatukset eivät itsessään ole uusia, mutta viime vuosiin saakka niiden toteuttamista varten ei ole ollut saatavilla tarpeeksi kehittyntä teknologiaa.⁵⁴ Teknologian kehittymisellä on siten merkittävä rooli siinä, millaisia maksupalveluja tarjotaan ja mikä taho niitä tarjoaa.

Sähköiset maksupalvelut ovat pitkään nojanneet maksu- ja luottokortteihin sekä tilisiirtoihin, joissa pankki kontrolloi maksutilille pääsyä. Teknologian kehittyessä, maksutilille pääsyyn on myös muita vaihtoehtoja, jotka mahdollistavat avoimen pankkitoiminnan kehityksen. Esimerkiksi niin kutsutuilla ruutukaappaus- ja sovellusrajapintamenetelmillä muutkin kuin maksutiliä ylläpitävät pankit voivat hakea tietoja ja käynnistää maksuja maksupalvelunkäyttäjän tililtä, mikä mahdollistaa maksamisen ilman, että maksaja käyttää lainkaan pankin tarjoamaa järjestelmää tai pankin liikkeelle laskemaa korttia.

⁵⁰ Riikinen 2016, s. 14; Lähteenmäki – Heinonen – Mattila – Heilakka 2016, s. 44. Ks. myös Milanese 2017, s. 20-21.

⁵¹ Arner – Barberis – Buckley 2016, s. 15-17.

⁵² Ks. tarkemmin Arner – Barberis – Buckley 2016, jossa kuvataan teknologian ja finanssialan vuorovaikutusta ja FinTechin kehittymistä aikavälillä 1866-2016.

⁵³ Zetsche – Buckley – Arner – Barberis 2017, s. 7.

⁵⁴ Milanese 2017, s. 8-9.

Ruutukaappausmenetelmässä (*Screen Scraping*) maksupalvelunkäyttäjä jakaa omat pankkitunnuksensa kolmannelle osapuolelle. Palveluntarjoaja voi sen jälkeen poimia tietoja ja suorittaa käyttäjän puolesta toimia verkkopankissa tai muussa pankin käyttäjäliittymässä.⁵⁵ Tässä menetelmässä on kuitenkin lukuisia riskejä. Sen avulla saatavia tietoja on vaikea rajoittaa, joten kolmannet osapuolet voivat saada käsiinsä suuren määrän dataa. Kolmannet osapuolet pystyvät siten näkemään verkkopankista kaikki samat tiedot kuin maksupalvelunkäyttäjä itsekin, vaikka maksupalvelua varten tarvittaisiin vain pieni osa tiedoista.⁵⁶

Sovellusrajapinnalla (*Application Programming Interface, API*) tarkoitetaan ohjelmistosovellusten rakentamisessa käytettävää toimintojen, käytäntöjen ja työkalujen joukkoa, joka määrittää, miten ohjelmistokomponentit toimivat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa.⁵⁷ Sovellusrajapintaa voidaan yksinkertaistaen havainnollistaa ajattelemalla se pistorasiaksi. Jos pistorasia ja sähkölaitteen töpseli on rakennettu samojen standardien mukaan, töpselin voi helposti liittää pistorasiaan, minkä jälkeen sähkölaite alkaa toimia. Samalla periaatteella tietyt standardit täyttävä sovellus voidaan liittää samojen standardien mukaan rakennettuun sovellusrajapintaan, jolloin sovellus alkaa toimia.⁵⁸ Sovellusrajapintoja voidaan hyödyntää monin tavoin, esimerkiksi älypuhelimien ladattavat sovellukset toimivat yhteen puhelimen käyttöjärjestelmän kanssa juuri sovellusrajapintojen avulla.⁵⁹

Sovellusrajapintojen avulla kolmannet tahot voivat kehittää käyttövalmiita sovelluksia, jotka toimivat yhteen rajapinnan tarjoajan, eli maksupalvelujen tapauksessa esimerkiksi pankin, järjestelmän kanssa. Tämän toimintamallin etuna on muun muassa se, että saatavien tietojen määrää voidaan tehokkaasti säädellä, jolloin kolmannet osapuolet saavat maksutililtä vain sen verran tietoja, kuin heidän palvelunsa tarjoaminen edellyttää. Pankit eivät ole tähän mennessä kuitenkaan laajamittaisesti kehittäneet kattavia avoimen pankkitoiminnan malleja, jotka antaisivat sovellusten kehittäjien kytkeytyä pankkien sovellusrajapintoihin ja tarjota palveluja, vaan pankit ovat lähinnä toimineet yhteistyössä muutamien valitsemiensa toimijoiden kanssa.⁶⁰

⁵⁵ Colangelo – Bourgogne, s. 22-23. Ks. kuvakaappausmenetelmän toimintaperiaatteista myös Milanese 2017, s. 33-34.

⁵⁶ Ks. laajemmin kuvakaappausmenetelmään liittyvistä riskeistä ja haasteista tarkemmin Milanese 2017, s. 34-36.

⁵⁷ Open Banking Glossary. Ks. tarkemmin sovellusohjelmointirajapintojen teknisestä määrittelystä esim. Zachariadis – Ozcan 2017, s. 5-7.

⁵⁸ Berlind 2015. Ks. konkreettinen esimerkki sovellusrajapinnan käytöstä maksupalvelussa, Salmony 2014, s. 12, kuvio 8. Ks. tarkemmin sovellusrajapintojen toimintaperiaatteista ja niiden käyttämisestä Milanese 2017, s. 38-45.

⁵⁹ Ks. Zachariadis – Ozcan 2017, s. 7.

⁶⁰ Zachariadis – Ozcan 2017, s. 12.

Tämän menetelmän ongelmana onkin se, että pankit täytyy saada mukaan kehittämään ja tarjoamaan toimivia sovellusrajapintoja. Ongelmaan on kuitenkin puututtu EU:ssa sääntelyn avulla.

2.2.4 Sääntely muutoksen nopeuttajana ja vahvistajana

FinTechin vaikutuksia taloudelliseen arvoketjuun määrittää kaksi päämuuttujaa. Ensimmäinen on teknologisten innovaatioiden aikaansaaman tuotteiden ja prosessien muutos, josta puhuttiin edellä. Toinen on lainsäädännön kehittyminen.⁶¹ Jos teknologia on avoimen pankkitoiminnan mahdollistaja, sääntely voi toimia sen nopeuttajana ja vahvistajana. EU:ssa maksupalveluilla ja niihin liittyvällä sääntelyllä on tärkeä tehtävä sisämarkkinoiden toteutumisen kannalta, mikä on näkynyt myös yhä pidemmälle menevänä lainsäädännön yhtenäistämiskehityksenä. Näin ollen maksupalvelujen sääntely on nykyisin unionin jäsenvaltioissa vahvasti EU-lähtöistä.⁶²

Yhtenäisen eurooppalaisen maksumarkkinan luominen on ollut tavoitteena jo Euroopan talousyhteisön perustamisesta asti ja maksupalvelujen integraatio on kulkenut pitkälti EU:n yleisen integraatiokehityksen mukana soft law -toimenpiteistä täysharmonisoiviin sääntelykokonaisuuksiin. Yhtenäisen maksumarkkinan luomisen oli tarkoitus tukea kilpailua ja innovaatioita, sillä sen avulla ensinnäkin edistettiin tavaroiden, palvelujen, ihmisten ja pääoman vapaata liikkuvuutta ja toiseksi avattiin kansalliset maksujärjestelmät rajat ylittävälle kilpailulle. Integrointikehitys johti kuitenkin jo valmiiksi vahvojen markkinatoimijoiden eli pankkien markkina-aseman vahvistumiseen sekä muihin tehokkaan kilpailun esteisiin, sillä raskaan sääntelyn noudattaminen muodostui pienille toimijoille liian kalliiksi ja sääntelyn pitkälle menevät yhtenäisyysvaatimukset vähensivät maksupalvelujen monimuotoisuutta. Kilpailun varmistamisesta ja tukemisesta on tämän vuoksi tullut EU:n maksumarkkinoiden sääntelyssä tärkeä tavoite.⁶³

⁶¹ Vezzoso 2018, s. 3.

⁶² Mavromati 2008, s. 254.

⁶³ Ks. tarkemmin EU:n maksupalvelulainsäädännön historiasta ja kehitymisestä Janczuk-Gorywoda 2012; Janczuk-Gorywoda 2015; Mavromati 2008, s. 5-116. Ks. myös Ks. myös pääoman vapaan liikkuvuuden ja maksujen vapaan liikkuvuuden välisestä erosta yhteisön tuomioistuimen tuomio 286/82 ja 26/83 Luisi & Carbone 1984.

Uusi teknologia ja uudenlaiset maksupalveluntarjoajat haastavat maksupalvelualan perinteistä sääntelyparadigmaa, sillä alan vakiintuneet toimintamallit ovat murroksessa.⁶⁴ Kuten edellä todettiin, muutoksilla on positiivisia vaikutuksia muun muassa innovaatioihin, kilpailuun ja kuluttajien valinnanvaraan, mutta samalla perinteisten finanssi- ja pankkipalvelujen tarjoamisen eriytyminen erilaisille toimijoille aiheuttaa riskejä koko rahoitusjärjestelmän joustavuudelle.⁶⁵ Näin ollen lainsäätäjillä ja viranomaisilla on tärkeä rooli tasapainotella FinTech-innovaatioiden positiivisten vaikutusten tukemisen ja finanssialan vakauden välillä.

Teknologiainnovaatiot ovat olleet myös EU:n uudistetun maksupalveludirektiivin eli PSD2:n säätämisen ytimessä. Yksi PSD2:n merkittävimmistä uudistuksista on niin kutsuttu XS2A-sääntely, joka velvoittaa pankit avaamaan tietyt edellytykset täyttävälle kolmansille palveluntarjoajille rajapintoja maksupalvelunkäyttäjien maksutileille.⁶⁶ Uusi direktiivi ensinnäkin tunnistaa avoimeen pankkitoimintaan liittyvät kolmannet osapuolet ja tuo heidät liiketoimintamallista riippumatta sääntelyn piiriin sekä toiseksi takaa heille mahdollisuuden hyödyntää asiakkaiden maksutilejä ja maksutilitietoja yhdenmukaisen sääntelyn puitteissa.⁶⁷

PSD2 on yksi esimerkki lainsäädäntöhankkeesta, joka toteuttaa avoimen pankkitoiminnan ajatuksia ja pyrkii edistämään kolmansien palveluntarjoajien markkinoille pääsyä. Myös Euroopan ulkopuolella, esimerkiksi Yhdysvalloissa,⁶⁸ Australiassa⁶⁹ ja Japanissa⁷⁰, on vireillä lukuisia avoimeen pankkitoimintaan liittyviä säädöshankkeita tai selvityksiä. Avoimen pankkitoiminnan kehityksen tukeminen lainsäädännön avulla on näin ollen globaali kehityskulku.

2.3 Yhteenveto

Maksaminen on talouden toiminnan kannalta tärkeää ja sähköisistä maksupalveluista on tullut kiinteä osa ihmisten elämää. Maksamisen merkitys on näkynyt myös EU:n sisämarkkinakehityksessä, sillä maksaminen on niin sanotusti öljyä EU:n sisämarkkinoiden

⁶⁴ Ks. Euroopan komission FinTech-toimintasuunnitelma 2018, s. 20; Zetsche – Buckley – Arner – Barberis 2017, s. 4.

⁶⁵ Ks. riskeistä tarkemmin Milanese 2017, s. 14-15.

⁶⁶ PSD2, 66 ja 67 artiklat.

⁶⁷ Ks. PSD2, johdanto-osan kohta 33. Tätä käsitellään jäljempänä luvuissa 3.3 ja 4.

⁶⁸ Ks. kuvaus Yhdysvaltojen avointa pankkitoimintaa koskevista hankkeista Milanese 2017, s. 106-137.

⁶⁹ Ks. Australian Government 2018, s. 4 ja 50.

⁷⁰ Ks. Colangelo – Bourgogne, s. 26-27.

rattaissa.⁷¹ Perinteisesti pankkien harjoittamaa maksupalvelutoimintaa ovat ryhtyneet harjoittamaan myös muut toimijat,⁷² joilla on hyvin teknologia- ja asiakaskokemusvetoinen lähestymistapa. Teknologian hyödyntäminen maksupalveluissa ei ole uutta, vaan suurin muutos on tapahtunut arvoketjuun osallistuvissa toimijoissa ja liiketoimintamalleissa. Muutos on heijastunut myös alan sääntelyyn esimerkiksi PSD2:n ja erityisesti direktiivin maksutileille pääsyä koskevan XS2A-sääntelyn muodossa.

Sääntelymuutokset vaikuttavat sekä FinTech-kehityksen nopeuteen että FinTech-innovaatioiden laajuuteen ja voivat näin ollen tukea avoimen pankkitoiminnan dataan ja yhteistoimintaan perustuvaa evoluutiota. Pelkästään sääntelyn avulla tällaista markkinamurrosta ei kuitenkaan saada aikaan, vaan sen mahdollistajana toimii teknologian, kuten kuvakaappausmenetelmän ja sovellusrajapintojen kehittyminen. Lisäksi maksupalvelunkäyttäjien odotukset ja mieltymykset sekä innovatiivisten teknologiatoimijoiden markkinoille tulo ovat olennainen liikkeellepaneva voima avoimen pankkitoiminnan kehityksessä. Sääntely pikemminkin reagoi käynnissä olevaan markkinamurrokseen – PSD2:n tapauksessa pyrkimällä nopeuttamaan ja vahvistamaan sitä.

Vaikka samansuuntaisia sääntelyhankkeita on nähty ympäri maailmaa, PSD2 on yksi pisimmällä olevista kokonaisuuksista ja näin ollen mielenkiintoinen ennakkotapaus avoimen pankkitoiminnan ja lainsäädännön yhteenliittymästä. Esimerkiksi FinTechin parissa työskentelevä väitöskirjatutkija Mikko Riikinen on todennut, että PSD2:ssa regulaatio voidaan nähdä rajoittajan roolin sijaan entistä vahvemmin mahdollistajana, sillä pankkien rajapintojen avaaminen luo toimijoille uudenlaisia mahdollisuuksia ja markkinoita.⁷³ Näin ollen PSD2 osittain rikkoo lainsäädäntöön usein liitettävää kehityksen pidättelijän mielikuvaa.

⁷¹ ICC 1997, s. 5.

⁷² On kuitenkin otettava huomioon, ettei pankkien maksupalvelumonopolin purkaminen ole mikään uusi ajatus tai ilmiö, vaan ei-pankkitoimijoita on ollut maksupalvelualalla jo pitkään. Ks. esim. Malaguti 1997, s. 44-47. Ks. lisäksi pohdintaa siitä, onko maksaminen ylipäänsä pankkitoimintaa, Malaguti 1997, s. 95-97.

⁷³ Riikinen 2016, s. 12-13.

3 TOISEN MAKSUPALVELUDIREKTIIVIN SÄÄNTELYKEHYS JA KOLMANNET PALVELUNTARJOAJAT

3.1 Direktiivin säätäminen ja tavoitteet

PSD2 tuli voimaan 13.1.2016 velvoittaen jäsenvaltiot implementoimaan sen kahden vuoden sisällä eli 13.1.2018 mennessä.⁷⁴ Direktiivi korvasi vuonna 2007 säädetyin ensimmäisen maksupalveludirektiivin (PSD1)⁷⁵, joka oli EU:n ensimmäinen laaja-alainen maksuja koskeva lainsäädäntökokonaisuus ja tärkeä perusta unionin maksumarkkinoiden kehittämiseksi.⁷⁶ Vaikka PSD1:llä oli useita positiivisia vaikutuksia, sääntelyssä oli myös monia ongelmakohtia. Esimerkiksi maksupalveluteknologioiden kehittyessä ja yleistyessä kävi ilmi, ettei PSD1 soveltunut tarvittavalla tavalla innovatiivisten maksupalvelujen sääntelyyn.⁷⁷ PSD2:ssa nämä ongelmakohdat otettiin huomioon ja maksupalvelusääntelyä kehitettiin modernimpaan suuntaan.

PSD2:n tärkeimmät tavoitteet ovat EU:n maksumarkkinoiden tehokkuuden edistäminen; maksumarkkinoiden yhdentymiskehityksen jatkaminen ja syventäminen; maksupalveluntarjoajien tasapuolisten toimintaedellytysten ja kuluttajansuojan parantaminen; sekä maksupalvelujen turvallisuuden lisääminen.⁷⁸ Tavoitteet ovat kiinteästi linkittyneitä toinen toisiinsa. Turvallisten sähköisten maksujen sisämarkkinaintegraation edistäminen on tärkeää sekä unionin talouskasvulle että kuluttajien, kauppioiden ja yritysten mahdollisuuksille hyötyä täysimääräisesti sisämarkkinoista.⁷⁹ Tasapuolisten toimintaedellytysten takaaminen maksupalveluntarjoajille puolestaan laajentaa uusien maksuvälineiden markkinoita ja samalla edistää kuluttajansuojaa näissä palveluissa, minkä odotetaan parantavan maksujärjestelmän

⁷⁴ PSD2, 115 artiklan 1 ja 2 kohdat. Tähän mennessä 24 jäsenvaltiota on implementoinut PSD2:n täysin ja kolme osittain.

⁷⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 97/7/EY, 2002/65/EY, 2005/60/EY ja 2006/48/EY muuttamisesta ja direktiivin 97/5/EY kumoamisesta. Mavromati on laatinut PSD1:stä kattavan kokonaisesityksen, ks. Mavromati 2008, lainsäädännön systematisoinnista erityisesti s. 117-246, analyysistä ja kriittisistä näkökulmista erityisesti s. 247-264.

⁷⁶ Ks. PSD2 Impact assessment 2013, s. 16. Ks. PSD1:stä oikeushistoriallisessa kontekstissa Janczuk-Gorywoda 2015, s. 10-15.

⁷⁷ Useiden merkittävien maksumarkkinoiden osa-alueiden sääntely oli hajautunutta ja vaihteli jäsenmaiden välillä, eivätkä monet innovatiiviset maksupalvelut kuuluneet PSD1:n soveltamisalaan joko lainkaan tai suurelta osin. Muun muassa näistä syistä maksupalveluntarjoajien oli vaikeaa arvioida oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan suhteissa pankkeihin ja asiakkaisiin. Erityisesti ongelmat koskivat kortti-, verkko- ja mobiilimaksamista, PSD2, johdanto-osan kohta 4. Ks. tarkemmin PSD1:n ongelmakohdista Euroopan komission Vihreä kirja 2012; Euroopan parlamentin mietintö 2012; London Economics Study 2013; PSD2 Impact assessment 2013.

⁷⁸ European Commission - Fact Sheet 2018, kohta 3.

⁷⁹ PSD2, johdanto-osan kohta 5.

tehokkuutta, maksupalvelujen valikoimaa ja avoimuutta sekä kuluttajien luottamusta yhdyntyneisiin maksumarkkinoihin.⁸⁰ Toimivien maksumarkkinoiden edellytyksenä on puolestaan maksupalvelujen turvallisuus ja varmuus, joten maksupalvelunkäyttäjää tulee suojata riittävästi sähköiseen maksamiseen liittyviltä kasvaneilta turvallisuusriskeiltä.⁸¹

Tiivistetysti direktiivin tarkoituksena on modernisoida ja sopeuttaa maksupalveluja koskevaa sääntelyjärjestelmää niin kuluttajia kuin yrityksiäkin hyödyttävällä tavalla, jotta EU pysyy maksupalvelumarkkinan jatkuvan ja kiihtyvän kehityksen tahdissa. Tärkeä työkalu tähän tavoitteeseen pääsyssä on teknologianeutraalius. Termillä tarkoitetaan yleisempää eurooppalaista paradigmaa, jonka ydinajatuksena on tehdä lainsäädännöstä mahdollisimman neutraalia teknologian suhteen ja siten myös pitkäikäisempää. Teknologianeutraaliuden tavoite näkyy PSD2:n terminologiassa hyvin laajasti.⁸² Lisäksi PSD2:sta pyrittiin rakentamaan liiketoimintamallien suhteen neutraali eli soveltuvien säännösten ei haluttu riippuvan maksupalveluntarjoajan liiketoimintamallista.⁸³

3.2 *Direktiivin soveltamisala ja peruskäsitteet*

Edellä luvussa 2.1 on esitelty yleisellä tasolla, mitä maksupalvelut ovat. Maksupalveluille on kuitenkin annettu PSD2:ssa huomattavasti tarkempi määritelmä, joka on hyvin keskeinen direktiivin yleisen soveltamisalan kannalta: PSD2:ta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin unionissa tarjottaviin *maksupalveluihin*.⁸⁴ Maksupalvelulle ei ole annettu yleistä määritelmää, vaan direktiivin mukaan maksupalvelulla tarkoitetaan ”mitä tahansa liitteessä I mainittua liiketoimintaa”.⁸⁵ Listaus on tyhjentävä, joten muiden kuin liitteessä mainittujen toimintojen ei katsota täyttävän maksupalvelun määritelmää. Suurin osa liitteen mukaisista maksupalveluista vastaa jo PSD1:stä löytynyttä maksupalvelulistausta.⁸⁶ PSD2:ssa on kuitenkin otettu huomioon

⁸⁰ PSD2, johdanto-osan kohta 6.

⁸¹ PSD2, johdanto-osan kohta 7.

⁸² Ks. mm. PSD2, johdanto-osan kohta 21, 98 artiklan 2 kohdan d alakohta; Riefa 2017, s. 163-165.

⁸³ PSD2 johdanto-osan kohdat 10, 19, 30, 33, 93 ja 98 artiklan 2 kohdan d alakohta. Ks. myös Riefa 2017, s. 164-165.

⁸⁴ PSD2, 2 artiklan 1 kohta.

⁸⁵ PSD2, 4 artiklan 3 kohta.

⁸⁶ PSD2:n liitteen I 1-6 kohdissa mainitut maksupalvelut eli käteistalletukset maksutileille ja käteisnostot maksutileiltä sekä kaikki maksutilin hoitamisen edellyttämät operaatiot; maksutapahtumien toteuttaminen sekä maksutilille talletetuilla varoilla että varoilla, joiden katteena on luottosopimus; suoraveloitusten toteuttaminen, mukaan lukien kertaluonteiset suoraveloitukset; maksutapahtumien suorittaminen maksukortilla tai vastaavalla maksuvälineellä taikka laitteella; tilisiirtojen toteuttaminen, mukaan lukien toistuvaissuoritukset; maksuvälineiden liikkeeseenlasku ja/tai maksutapahtumien vastaanottaminen sekä rahansiirrot vastaavat PSD1:n liitteen 1-6 kohtien mukaisia palveluja. Ks. näistä palveluista tarkemmin Vanderzande 2018, s. 252-255;

myös uudenlaisten palvelujen kehittyminen ja lisääntynyt käyttö, joten vanhaan direktiivin verrattuna listaukseen on lisätty kaksi uutta maksupalvelutyyppeä – maksutoimeksiantopalvelu (*Payment Initiation Service*, PIS) ja tilitietopalvelu (*Account Information Service*, AIS),⁸⁷ jotka ovat tässä tutkielmassa erityisen mielenkiinnon kohteena. Näiden palvelujen luonnetta käsitellään tarkemmin jäljempänä luvuissa 3.3.2 ja 3.3.3.

Maksupalveluja voivat tarjota vain PSD2:n mukaiset edellytykset täyttävät maksupalveluntarjoajat, joita ovat toimiluvan saaneet laitokset⁸⁸ sekä asianmukaisesti rekisteröidyt soveltamatta jättämisen piiriin kuuluvat luonnolliset tai oikeushenkilöt^{89,90}. Direktiiviä sovelletaan kuitenkin vanhan maksupalveludirektiivin tapaan vain sellaisiin palveluntarjoajiin, joiden maksupalvelujen tarjoaminen on luonteeltaan tavanomaista ammatti- tai liiketoimintaa, joten satunnainen maksupalvelujen tarjoaminen ei kuulu direktiivin soveltamisalaan.⁹¹

Maksupalveluja tarjotaan maksupalvelunkäyttäjille eli maksupalvelua maksajana, maksunsaajana tai molempien ominaisuudessa käyttäville henkilöille.⁹² Maksajalla tarkoitetaan maksutilin haltijaa, joka antaa luvan maksutoimeksiantoon⁹³ kyseiseltä maksutililtä tai, jos maksutiliä ei ole, henkilöä, joka antaa maksutapahtumaa koskevan toimeksiannon.⁹⁴ Maksunsaaja puolestaan tarkoittaa maksutapahtuman kohteena olevien varojen tarkoitettua

London Economics Study 2013, s. 94-104; Mavromati 2008, s. 149-150. Ks. myös soveltamisalaan ulkopuolelle PSD2:n 3 artiklan mukaan erikseen rajatuista palveluista, kuten käteismaksuista ja paperiseikeistä, Vanderzande 2018, s. 255-260 ja soveltamisalarajausten kaventumisesta suhteessa PSD1:een Milanese 2017, s. 51; Brener, s. 109-110.

⁸⁷ PSD2, liitteen I 7 ja 8 kohdat.

⁸⁸ Luottolaitokset ja niiden sivukonttorit; sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitokset ja niiden sivukonttorit; postisiirtoa hoitavat laitokset, joilla on kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus tarjota maksupalveluja; maksulaitokset; sekä EKP, kansalliset keskuspankit, jäsenvaltiot ja niiden alueelliset tai paikalliset viranomaiset, kun ne eivät toimi viranomaisina, PSD2, 1 artiklan 1 kohta.

⁸⁹ PSD2, 32 tai 33 artikla.

⁹⁰ PSD2, 4 artiklan 11 kohta.

⁹¹ PSD2, johdanto-osan kohta 24, jonka valossa tulee lukea PSD2:n 1 artiklan 2 kohdan b alakohtaa. Ks. vastaavasti PSD1, johdanto-osan kohta 6, jota tulee lukea yhdessä PSD1:n 1 artiklan 2 kohdan kanssa, sillä oikeustila on tältä osin säilynyt ennallaan, Vanderzande 2018, s. 250. Ks. satunnaisesta maksupalvelujen tarjoamisesta myös Mavromati 2008, s. 150.

⁹² PSD2, 4 artiklan 10 kohta.

⁹³ *Maksutoimeksiannolla* tarkoitetaan ”mitä hyvänsä maksajan tai maksunsaajan maksupalveluntarjoajalleen antamaa määräystä toteuttaa maksutapahtuma”, PSD2, 4 artiklan 13 kohta. *Maksutapahtumalla* tarkoitetaan ”maksajan käynnistämää tai maksajan puolesta käynnistettyä toimenpidettä taikka maksunsaajan käynnistämää toimenpidettä, jossa on kyse varojen asettamisesta käytettäväksi, siirtämisestä tai nostamisesta maksajan ja maksunsaajan välisistä maksun perustana olevista velvoitteista riippumatta”, PSD2, 4 artiklan 5 kohta. *Varojen* käsitteestä ks. edellä alaviite 28.

⁹⁴ PSD2, 4 artiklan 8 kohta.

vastaanottajaa.⁹⁵ Maksupalvelunkäyttäjänä voi olla sekä luonnollinen että oikeushenkilö, eikä PSD2:ssa lähtökohtaisesti tehdä eroa kuluttajien⁹⁶ ja ei-kuluttajien välillä. Kuitenkin, mikäli maksupalvelunkäyttäjä ei ole kuluttaja, osapuolet voivat sopia, ettei osaa direktiivin säännöksistä⁹⁷ sovelleta joko osittain tai lainkaan.⁹⁸ Soveltuminen ei siten rajoitu automaattisesti, vaan tämän niin kutsutun yrityspoikkeuksen (*corporate opt-out*) käyttämisestä tulee sopia erikseen.⁹⁹

Kuten edellä todettiin, PSD2:ta sovelletaan *unionissa* tarjottaviin maksupalveluihin.¹⁰⁰ Direktiivin soveltamista määrittää näin ollen myös maantieteellinen soveltamisala. Vanha maksupalveludirektiivi soveltui vain Euroopan talousalueen (ETA) valuutoissa toteutettaviin maksuihin, joissa sekä maksajan että maksunsaajan maksupalveluntarjoajat sijaitsevat ETA-valtioissa.¹⁰¹ PSD2 puolestaan laajentaa sääntelyn soveltamisalaa kattamaan myös muissa kuin ETA-valtioiden valuutoissa toteutettavat maksut sekä sellaisten maksujen ”EU-osan”, joissa vähintään yksi maksupalveluntarjoaja sijaitsee ETA:n alueella.¹⁰²

Suomessa PSD2 implementoitiin muuttamalla maksupalvelulakia (MPL)¹⁰³ ja maksulaitoslakia (MLL)¹⁰⁴ sekä niihin liittyviä muita lakeja. Kyseiset muutokset astuivat voimaan pääosin 13.1.2018. Koska PSD2 on hyvin vahvasti täysharmonisointisäädös, se jättää kansallisille lainsäätäjille hyvin vähän liikkumavaraa.¹⁰⁵ Näin ollen esimerkiksi lakien soveltamisalaa ja

⁹⁵ PSD2, 4 artiklan 9 kohta.

⁹⁶ *Kuluttajalla* tarkoitetaan PSD2:n määritelmän mukaan ”luonnollista henkilöä, jonka tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat maksupalvelusopimukset eivät liity hänen elinkeinon, liiketoiminnan tai ammatin harjoittamiseensa”, PSD2, 4 artiklan 20 kohta.

⁹⁷ Maksupalveluehtojen avoimuutta ja tietojenantovaatimuksia koskeva III osasto ja/tai maksupalvelujen tarjoamiseen ja käyttöön liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevan IV osaston tietyt säännökset.

⁹⁸ PSD2 38 artiklan 1 kohta ja 61 artiklan 1 kohta. Direktiivissä on myös jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi, kohdellaanko kansallisessa laissa mikroyrityksiä III osaston säännösten suhteen samalla tavoin kuin kuluttajia, PSD2 38 artiklan 2 kohta ja 61 artiklan 2 kohta. Jo PSD1:n maksupalvelunkäyttäjän määritelmään sisältyivät sekä luonnolliset että oikeushenkilöt, joten siltä osin PSD2 ei ole muuttanut oikeustilaa, PSD1, 4 artiklan 10 kohta. Ks. PSD1:n aikaisesta sääntelystä tarkemmin Mavromati 2008, s. 146-148.

⁹⁹ Ks. tarkemmin Dewar 2018, 15:55-17:10.

¹⁰⁰ PSD2, 2 artiklan 1 kohta.

¹⁰¹ PSD1, 2 artiklan 1 ja 2 kohdat. Ks. tarkemmin PSD1:n soveltamisalasta Bollen 2008, s. 20-22 ja London Economics Study 2013, s. 136-151.

¹⁰² PSD2, 2 artiklan 2-4 kohdat. Ks. direktiivin maantieteellisen soveltamisalan laajentamisesta tarkemmin HE 132/2017 vp, s. 5-6.

¹⁰³ Laki maksupalvelulain muuttamisesta (898/2017, muutoksineen).

¹⁰⁴ Laki maksulaitoslain muuttamisesta (890/2017, muutoksineen).

¹⁰⁵ Joiltain erityisiltä osin jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty harkintavaltaa, PSD2, 107 artikla. Ks. kansallisesta liikkumavarasta Suomen näkökulmasta HE 132/2017 vp, s. 5.

määritelmiä koskevat muutokset vastaavat direktiivin säännösten sanamuotoa.¹⁰⁶ Suomessa PSD2:n mukaisena toimivaltaisena viranomaisena toimii Finanssivalvonta.¹⁰⁷

3.3 Uudet maksupalvelut ja kolmannet palveluntarjoajat

3.3.1 Lähtökohtia ja peruskäsitteitä

Kuten edellä todettiin, PSD2:n myötä maksupalvelusääntelyn soveltamisalaa laajennettiin lisäämällä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelu maksupalveluiksi määriteltävän liiketoiminnan listaukseen.¹⁰⁸ Maksutoimeksiantopalvelu on tapa käynnistää maksuja asiakkaan maksutililtä.¹⁰⁹ Tilitietopalvelut puolestaan helpottavat asiakasta taloudellisen kokonaiskuvan hahmottamisessa systematisoimalla hänen maksutiliensä tietoja yhdelle alustalle.¹¹⁰ Maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelua harjoittavia palveluntarjoajia nimitetään vastaavasti maksutoimeksiantopalvelun tarjoajiksi (*Payment Initiation Service Providers, PISP*)¹¹¹ ja tilitietopalvelun tarjoajiksi (*Account Information Service Providers, AISP*)¹¹², joista käytetään yhteisnimitystä kolmas palveluntarjoaja (*Third Party Provider* tai *Third Party Payment Service Provider, TPP*). Termiä kolmas palveluntarjoaja ei löydy PSD2:sta, mutta se on määritelty direktiivin vaikutustenarviointiraportissa seuraavasti:

*”[p]ayment initiation services - - and account information services are usually provided by third party providers (TPPs) i.e. providers different than the bank that holds the account of the consumer.”*¹¹³

Kolmannen palveluntarjoajan käsitettä käytetään yllä mainitussa merkityksessä vakiintuneesti, joten myös tässä tutkielmassa kolmas palveluntarjoaja ymmärretään sellaiseksi maksutoimeksianto- tai tilitietopalvelun tarjoajaksi, joka ei ole palvelunkäyttäjän tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja.

Kolmannet palveluntarjoajat eivät avaa tai ylläpidä maksutoimeksianto- tai tilitietopalvelunkäyttäjälle maksutiliä, vaan palveluissa hyödynnetään asiakkaiden käyttämien

¹⁰⁶ Ks. tarkemmin MPL 1-5 §, HE 132/2017 vp, s. 26-31, MLL 1-3 § ja HE 143/2017 vp, s. 25-27.

¹⁰⁷ PSD2, 22 artikla ja Laki Finanssivalvonnasta (878/2008) 50 n §.

¹⁰⁸ PSD2, liite I:n kohdat 7 ja 8.

¹⁰⁹ PSD2, johdanto-osan kohta 27.

¹¹⁰ PSD2, johdanto-osan kohta 28.

¹¹¹ PSD2, 4 artiklan 18 kohta.

¹¹² PSD2, 4 artiklan 19 kohta.

¹¹³ PSD2 Impact assessment 2013, s. 86.

muiden maksupalveluntarjoajien ylläpitämiä maksutilejä. Kolmannet palveluntarjoajat toimivat siten maksupalvelunkäyttäjän ja tilinpitäjän välissä. Tämä poikkeaa merkittävästi perinteisestä maksupalvelujen tarjoamisesta, jonka keskiössä on ollut maksutilin avaaminen palvelun käyttäjälle.¹¹⁴

Tilinpitäjänä toimivaa maksupalveluntarjoajaa, ”joka tarjoaa maksajalle maksutilejä ja hoitaa niitä”, nimitetään PSD2:n mukaan maksutiliä ylläpitäväksi maksupalveluntarjoajaksi.¹¹⁵ Termillä viitataan perinteisiin maksupalveluntarjoajiin, jotka tarjoavat ja ylläpitävät maksutilipalveluja maksupalvelunkäyttäjille. Maksutilien avaaminen ja ylläpitäminen on perustavanlaatuinen osa perinteistä pankkitoimintaa ja näin ollen tilejä ylläpitävinä maksupalveluntarjoajina toimivat käytännössä useimmiten pankit.¹¹⁶ Selkeyden ja yksinkertaisuuden vuoksi tässä tutkielmassa käytetään maksutiliä ylläpitävistä maksupalveluntarjoajista nimitystä tilinpitäjäpankit.¹¹⁷

Ensimmäinen maksupalveludirektiivi ei soveltunut kolmansiin palveluntarjoajiin, eikä siinä siten myöskään tunnistettu tilinpitäjäpankkien asemaa. Maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelut eivät PSD1:n mukaan olleet maksupalveluja, vaan niihin sovellettiin teknisiä palveluja koskevaa soveltamisalapoikkeusta.¹¹⁸ Tällaisten palvelujen tarjoaminen ei edellytä siirrettävien varojen hallussapitoa missään maksuprosessin vaiheessa, joten niitä pidettiin vain teknisten palveluntarjoajien toteuttamina, maksupalvelujen tarjoamista tukevinä palveluina, joihin direktiivi ei soveltunut. Soveltamisalapoikkeus rajasi kolmannet palveluntarjoajat sääntelyn ulkopuolelle, joten niiltä ei tyypillisesti edellytetty toimilupaa eikä mikään toimivaltainen viranomaisvalvonut tai ohjannut niiden toimintaa.¹¹⁹ PSD2:n myötä soveltamisalaa laajennettiin ja soveltamisalapoikkeukseen lisättiin nimenomainen maininta, ettei teknisiä palveluja koskevaa poikkeusta sovelleta maksutoimeksianto- tai tilitietopalveluihin.¹²⁰

¹¹⁴ Ks. Zunzunegui 2018, s. 5.

¹¹⁵ PSD2, 4 artiklan 17 kohta.

¹¹⁶ Mezzacapo 2018, s. 536; Zunzunegui 2018, s. 5. On kuitenkin otettava huomioon, että PSD2:n sanamuoto ei edellytä, että maksutiliä ylläpitävänä maksupalveluntarjoajana voi toimia vain pankki, vaan on mahdollista, että myös muut maksupalveluntarjoajat toimivat tässä asemassa.

¹¹⁷ Olen valinnut tämän termin, koska sitä on käytetty myös muissa suomenkielisissä PSD2:ta koskevissa teksteissä, ks. esim. Finanssivalvonta 2016, s. 6.

¹¹⁸ PSD1, 3 artiklan j kohta.

¹¹⁹ PSD2 Impact assessment 2013, s. 137-138.

¹²⁰ PSD2, 3 artiklan j kohta. Ks. myös muista säännöksistä, joita soveltamisalamuutoksen johdosta muutettiin Valeke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 14.

Soveltamisalan laajentamispäätöksen taustalla olivat useat ongelmat, joita kolmansien palveluntarjoajien sääntelemätön toiminta oli aiheuttanut. Vaikka kolmannet palveluntarjoajat eivät pidä hallussaan maksupalvelunkäyttäjien varoja, ne toimivat yhdysväylänä käyttäjien maksutileihin ja maksutilitietoihin, joten niiden sääntelemättömyyteen liittyi monia merkittäviä turvallisuus-, tietosuoja-, vastuu- ja kuluttajansuojakysymyksiä.¹²¹ Kolmannet palveluntarjoajat saattoivat muun muassa kerätä ja hyödyntää suuria määriä jopa arkaluontoisia maksutietoja palvelunsa käyttäjistä ilman, että ne ilmoittivat asiasta palvelunkäyttäjille, mikä lisäsi petosten, identiteettivarkauksien ja muiden tietojen väärinkäytösten riskejä.¹²² Lisäksi niiden toimintaan saattoi liittyä riskejä muun muassa rahanpesusta, terrorismin rahoittamisesta ja muusta laittomasta toiminnasta.¹²³

Saksassa kolmansien palveluntarjoajien epäselvä asema johti oikeusprosessiin, jossa pankit väittivät maksutoimeksiantopalveluja tarjoavan Payment Network AG:n kannustavan pankkien asiakkaita käyttämään pankkitunnuksiaan verkkosivustoilla, joita pankit eivät olleet hyväksyneet. Tunnusten käyttäminen hyväksymättömillä sivuilla oli kiellettyä pankkien yleisten ehtojen perusteella. Tapauksessa Saksan kilpailuviranomainen Bundeskartellamt tuli siihen lopputulokseen, että kyseiset yleiset ehdot rikkoivat SEUT 101 artiklaa sekä Saksan kilpailulakia, sillä ne eivät olleet välttämättömiä turvallisen verkkopankkijärjestelmän takaamiseksi.¹²⁴ Tapauksen johdosta Saksan pankkisektorikomitea Kreditwirtschaft julkaisi ensimmäisen mallin sertifiointimenettelystä sellaisille verkkomaksupalvelujen tarjoajina toimivien tahoille, jotka ei eivät ole pankkeja.¹²⁵

Vaikka kolmansien palveluntarjoajien määrä oli pieni,¹²⁶ niiden sääntelemättömyys aiheutti useita ongelmia, kuten edellä läpikäydyistä esimerkeistä käy ilmi. Kolmannet palveluntarjoajat toimivat monilta osin harmaalla alueella. Se että niiden tarjoamat palvelut olivat kustannustehokkaita ja hyvin integroituja, ei oikeuttanut palvelujen tarjoamisen sääntelemättömyyttä ja valvomattomuutta, sillä tällainen oikeudellinen tyhjiö aiheutti

¹²¹ PSD2, johdanto-osan kohdat 27 ja 28, London Economic Study 2013, s. 105-113, PSD2 Impact assessment 2013, s. 137-138 ja 222. Ks. myös Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 15.

¹²² PSD2 Impact assessment 2013, s. 138; ECB Note 2014, s. 3.

¹²³ ECB Note 2014, s. 3; Salmony 2014, s. 9 ja Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 6.

¹²⁴ Bundeskartellamt, Beschluss der Spitzenverbände der deutschen Kreditwirtschaft; Sorgfaltspflichten in den Sonderbedingungen für das Online-Banking, 29.06.2016, B4 – 71/10. Ks. englanninkielinen tiivistelmä PSD2 Impact assessment 2013, s. 138, alaviite 81.

¹²⁵ PSD2 Impact assessment 2013, s. 138, alaviite 81.

¹²⁶ PSD2 Impact assessment 2013, s. 138-139.

epävarmuutta kolmansien palveluntarjoajien asemasta sekä niille itselleen että valvontaviranomaisille, palvelujen käyttäjille ja muille maksupalveluntarjoajille.¹²⁷

PSD2:n myötä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tarjoamisesta tuli EU-tasoisesti luvanvaraista liiketoimintaa ja niiden tarjoajille asetettiin vastaavia valvonta-, lupa- ja turvallisuusvaatimuksia kuin perinteisille maksupalveluntarjoajille.¹²⁸ Kaikki asianmukaisen toimiluvan tai rekisteröinnin saaneet maksupalveluntarjoajat voivat tarjota maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja, joten kolmansien palveluntarjoajien joukko ei PSD2:n myötä muodostu yhtenäiseksi. Vakiintuneet toimijat, kuten pankit, sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitokset ja maksulaitokset, voivat tarjota näitä palveluja kolmansina palveluntarjoajina. Toisaalta PSD2 avaa maksupalvelumarkkinaa enenevässä määrin myös uudentyyppisille toimijoille kuten FinTech-yrityksille, jotka ei eivät tarjoa mitään muita, kuin maksutoimeksianto- ja/tai tilitietopalveluja ja joilla ei aikaisemmin ole ollut halua tai resursseja hakea maksupalvelujen tarjoamiseen edellytettyä täyttä toimilupaa.

Vain maksutoimeksiantopalvelua tai vain tilitietopalvelua tarjoavia maksupalveluntarjoajia kohdellaan lähtökohtaisesti maksulaitoksina, mutta niitä koskevat lupa- ja vakavaraisuusvaatimukset ovat osin alhaisemmat kuin muita maksupalveluja tarjoavilla maksulaitoksilla. Pelkkien maksutoimeksiantopalvelujen tarjoaminen edellyttää toimilupaa palveluntarjoajan kotivaltion toimivaltaiselta valvontaviranomaiselta, mutta sitä koskevat pääomavaatimukset ovat alhaisemmat kuin muita palveluja tarjoavilla maksulaitoksilla.¹²⁹ Vain tilitietopalveluja tarjoaville maksupalveluntarjoajille riittää rekisteröityminen kotivaltionsa toimivaltaisen valvontaviranomaisen rekisteriin ja ne on vapautettu pääomavaatimuksesta sekä osasta läpinäkyvyyttä ja tiedonantoa koskevista velvollisuuksista.¹³⁰ Jos maksupalveluntarjoaja tarjoaa sellaisia maksupalveluja, joiden osalta se pitää hallussaan maksupalvelunkäyttäjän varoja, maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan toimilupa tai tilitietopalvelun tarjoajan rekisteröinti ei kuitenkaan riitä, vaan sen tulee hankkia täydellinen maksupalvelutoimilupa.¹³¹

¹²⁷ Euroopan komission Vihreä kirja 2012, s. 6 ja PSD2 Impact assessment 2013, s. 222.

¹²⁸ Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 15.

¹²⁹ Ks. PSD2, 5, 7 ja 9 artiklat. Ks. toimilupaprosessista tarkemmin Milanese 2017, s. 59-60.

¹³⁰ Ks. PSD2, 5, 7, 9 ja 33 artikla. Ks. rekisteröintiprosessista tarkemmin Milanese 2017, s. 59-60.

¹³¹ PSD2, johdanto-osan kohta 31.

3.3.2 Maksutoimeksiantopalvelut

Edellä kuvatusti toinen PSD2:n mukaisista uusista maksupalveluista on maksutoimeksiantopalvelu. Pitkään sähköinen maksaminen vähittäiskaupassa on tarkoittanut lähinnä kortilla maksamista, ja ainoa maksutapa, jossa asiakkaan tiliä veloitetaan suoraan, on ollut debit-korttimaksu.¹³² Teknologian kehittyessä mahdollisiksi ovat tulleet myös uudenlaiset maksamistavat, joiden avulla maksu voidaan käynnistää suoraan maksutililtä ilman maksukorttia. Tällaisia maksujen käynnistyspalveluja kutsutaan maksutoimeksiantopalveluiksi ja niitä on alettu viimeisen reilun kymmenen vuoden aikana hyödyntää erityisesti verkkokaupamaksamisessa.¹³³

PSD2:n määritelmä mukaan maksutoimeksiantopalvelulla tarkoitetaan:

”maksutoimeksiannon käynnistämiseksi maksupalvelunkäyttäjän pyynnöstä toteutettavaa palvelua toisen maksupalveluntarjoajan hallussa olevan maksutilin osalta”.¹³⁴

Toisin sanoen maksutoimeksiantopalvelussa maksaja osoittaa maksun käynnistämispynnön tilinpitäjäpankinsa sijaan kolmannelle palveluntarjoajalle, joka tämän jälkeen huolehtii maksutoimeksiannon käynnistämisestä tilinpitäjäpankin kanssa luomalla ohjelmistosillan kauppiaan järjestelmän, esimerkiksi verkkokaupan, ja pankin järjestelmän välille.¹³⁵ Teknologianeutraaliuden periaatteen mukaisesti määritelmä ei sisällä viittauksia tai vaatimuksia minkään tietyn teknologian käyttämiseen, jotta sitä voidaan soveltaa joustavasti moniin erilaisiin teknisiin ratkaisuihin.¹³⁶ Maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja saa käynnistää maksupalvelunkäyttäjälle kaikki sellaiset maksutapahtumat, joita tilinpitäjäpankki tarjoaa asiakkailleen.¹³⁷

Maksutoimeksiantopalvelun tarjoajat osallistuvat maksutapahtumaa edeltävään vaiheeseen, maksun aloittamisen ja maksutapahtuman jälkeiseen prosessiin eli toimivat maksajan ja maksunsaajan sekä tilinpitäjäpankin välissä.¹³⁸ Maksutoimeksiantopalvelun toimintaperiaatetta voidaan yksinkertaistetusti hahmottaa seuraavan kuvion avulla.

¹³² Grym 2018, s. 73.

¹³³ PSD2, johdanto-osan kohta 27.

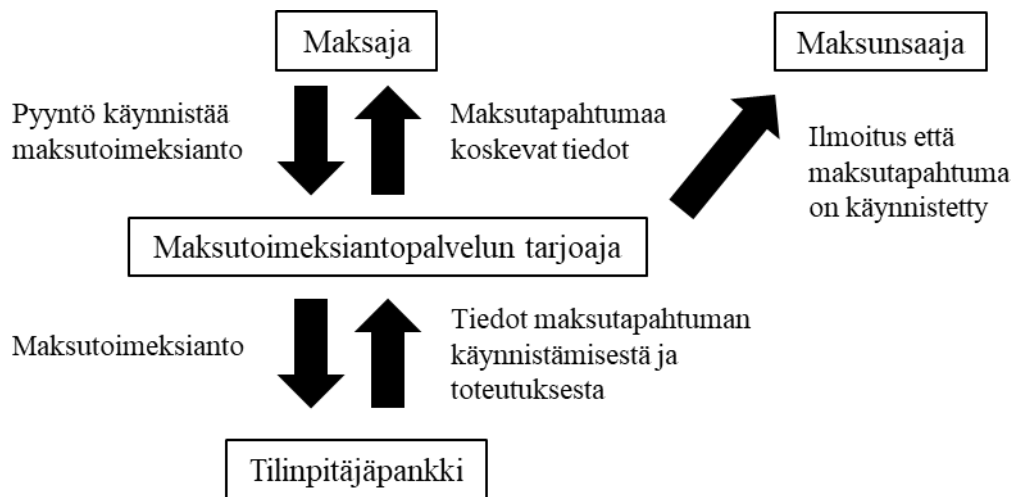
¹³⁴ PSD2, 4 artiklan 15 kohta.

¹³⁵ PSD2, johdanto-osan kohta 27.

¹³⁶ Ks. ECB Opinion 2014, s. 16.

¹³⁷ EBA Opinion 2018a, s. 6.

¹³⁸ Ks. maksuketjun eri vaiheista Fraile Carmona – González-Quel Lombardo – Rivera Pastor – Tarín Quirós – Villar García – Ramos Muñoz – Castejón Martín 2018, s. 56-57.



Kuvio 1: Maksutoimeksiantopalvelu

Ensin maksaja pyytää maksutoimeksiantopalvelun tarjoajaa käynnistämään maksutoimeksiannon. Palveluntarjoaja ottaa yhteyden maksajan maksutiliin ja välittää maksutoimeksiannon tilinpitäjäpankille. Tilinpitäjäpankki käynnistää maksun tilisiirtona ja antaa palveluntarjoajalle maksutapahtuman käynnistämistä ja toteutusta koskevat tiedot. Tämän jälkeen palveluntarjoaja ilmoittaa maksusaajalle, että maksutapahtuma on käynnistetty ja varat ovat tulossa, sekä antaa maksutapahtumaa koskevat tiedot maksajalle.¹³⁹ Maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja ei saa missään maksutapahtuman vaiheessa muuttaa mitään maksutapahtuman ominaisuutta, kuten sen määrää tai maksusaaajaa, taikka pitää hallussaan maksajan varoja.¹⁴⁰ Maksajan varat eivät siten kulje maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan asiakasvaratilin kautta, vaan rahat siirretään tilinpitäjäpankin toimesta suoraan maksusaaajan tilille.

Maksutoimeksiantopalvelun avulla maksusaajalle voidaan vakuuttaa, että maksutapahtuma on käynnistetty, vaikka varat eivät olisi vielä siirtyneet maksusaaajan tilille, mikä toimii sille kannustimena tehdä välittömästi oma suorituksensa, kuten toimittaa tavara ostajalle.¹⁴¹ Maksutoimeksiantopalvelujen lisäarvo verrattuna moniin muihin maksupalveluihin piilee juuri siinä, että myyjä saa maksutilanteessa välittömän vahvistuksen tarvittavien varojen on

¹³⁹ PSD2, johdanto-osan kohta 27; PSD2 Impact assessment 2013, s. 137; Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 16-17.

¹⁴⁰ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan a ja h alakohdat.

¹⁴¹ PSD2, johdanto-osan kohta 29.

käytettävissä olost ja maksun aloittamisesta.¹⁴² Lisäksi maksutoimeksiantopalvelut ovat kauppiaiden kannalta halvempi maksuvaihtoehto esimerkiksi korttipohjaisille maksuille.¹⁴³ EU-alueella käytössä olevia maksutoimeksiantopalveluja ovat esimerkiksi saksalainen Sofort Banking¹⁴⁴, hollantilainen iDeal¹⁴⁵ sekä ruotsalainen Trustly¹⁴⁶.

3.3.3 Tilitietopalvelut

Toinen PSD2:n myötä sääntely piiriin tullut maksupalvelutyyppe on tilitietopalvelu. PSD2:n mukaan tilitietopalvelulla tarkoitetaan

”verkkopalvelua, jonka kautta annetaan koottua tietoa yhdestä tai useammasta maksutilistä, jotka maksupalvelunkäyttäjällä on joko toisen maksupalveluntarjoajan tai useamman kuin yhden maksupalveluntarjoajan hallussa”.¹⁴⁷

Toisen maksupalveluntarjoajan eli tilinpitäjäpankin maksutilejä voi olla palvelun piirissä yksi tai useita. Tilinpitäjäpankki voi tarjota tilitietopalvelun muodossa koottua tietoa myös itse ylläpitämästään ja yhden tai useamman muun tilinpitäjäpankin maksutileistä. Maksutoimeksiantopalvelun tapaan määrittely on rakennettu teknologianeutraaliksi.¹⁴⁸ Tilitietopalvelun toimintaa voidaan tarkastella alla olevan esimerkkikuvion avulla.

¹⁴² Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 16.

¹⁴³ PSD2 Impact assessment 2013, s. 137. Ks. maksutoimeksiantopalvelujen eduista myös Grym 2018, s. 73.

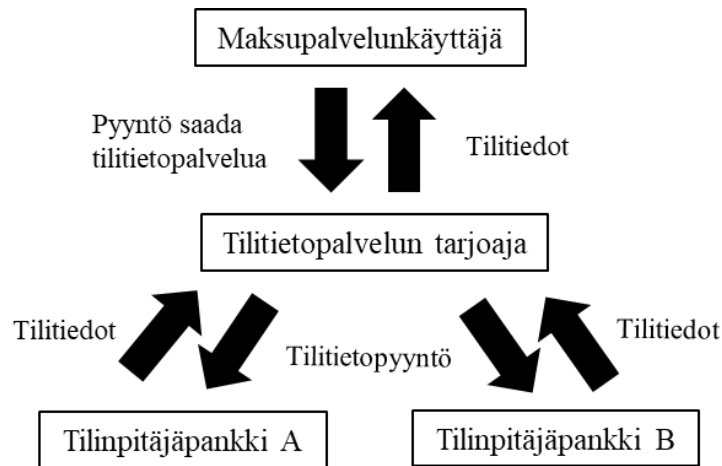
¹⁴⁴ Sofort Banking -palvelussa maksupalveluntarjoajana toimii saksalainen Sofort GmbH, joka on osa Euroopan johtavaa vaihtoehtoisten maksujärjestelmien tarjoajaa Klarna Groupia. Ks. tarkemmin Klarna: Sofort; Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 16-17.

¹⁴⁵ iDeal-palvelun tarjoaa hollantilainen Currence iDEAL BV. Ks. lisää iDEAL: information; Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 16.

¹⁴⁶ Trustlyssä palveluntarjoajana on ruotsalainen Trustly Group AB. Ks. lisää Trustly: Verkkopankkimaksut.

¹⁴⁷ PSD2, 4 artiklan 16 kohta.

¹⁴⁸ Ks. ECB Opinion 2014, s. 17.



Kuvio 2: Tilitietopalvelu

Ensin maksupalvelunkäyttäjä pyytää tilitietopalvelun tarjoajalta tilitietopalvelua, esimerkiksi palveluntarjoajan sovelluksen tai verkkosivuston kautta. Tilitietopalveluntarjoaja ottaa yhteyden maksupalvelunkäyttäjän maksutileihin ja välittää tietopyynnön tilinpitäjäpankeille. Esimerkkikuviossa tilitietopalvelun piirissä on kaksi maksutiliä, joita ylläpitää kaksi eri pankkia, Tilinpitäjäpankki A ja Tilinpitäjäpankki B. Kun tilinpitäjäpankit saavat tietopyynnön tilitietopalvelun tarjoajalta, ne antavat sille pyydettyt tiedot maksupalvelunkäyttäjän maksutileistä. Tämän jälkeen tilitietopalvelun tarjoaja esittää yhdistellyt tiedot maksupalvelunkäyttäjälle palvelulleen ominaisella tavalla, esimerkiksi sovelluksen tai verkkosivuston muodossa.¹⁴⁹

Tilitietopalvelu mahdollistaa reaaliaikaisen tietojensaannin useilta maksutileiltä samanaikaisesti, vaikka tileillä olisi eri tilinpitäjäpankit.¹⁵⁰ Tilitietopalvelun tarjoaja ei vain kerää ja näytä maksutilien tietoja, vaan myös yhdistelee ja ryhmittelee tietoja pyrkien rakentamaan niistä informatiivisen ja helpotajuksen kokonaisuuden.¹⁵¹ Palvelun avulla maksupalvelukäyttäjä pystyy hahmottamaan sen hetkisen rahoitustilanteensa kokonaisuudessaan helposti ja nopeasti, joten se voi auttaa kuluttajaa taloudenhallinnassa.¹⁵² On arvioitu, että maksaminen integroituu tulevaisuudessa yhtä kiinteämmin ostoprosessiin ja häipyä taustalle, mikä voi aiheuttaa haasteita kuluttajien taloudenhallinnalle, kun rahan

¹⁴⁹ Ks. Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 17.

¹⁵⁰ PSD2, johdanto-osan kohta 28.

¹⁵¹ PSD2 Impact assessment 2013, s. 137 ja Vezzoso 2018, s. 32.

¹⁵² PSD2, johdanto-osan kohta 28.

käyttämisestä tulee yhtä abstraktimpaa.¹⁵³ Tämä kehityksen myötä tilitietopalvelujen tarve saattaa lisääntyä.

Tilitietopalvelun avulla saamansa kokonaiskuvan perusteella palvelunkäyttäjä voi tehdä jatkotoimintasuunnitelmia, kuten muokata kulutustottumuksiaan tai tehdä paremmin itselleen sopivia valintoja. Analysoitujen tilitietojen perusteella palvelunkäyttäjälle voidaan myös tarjota erilaisia jatkopalveluja kuten taloudenhallintaohjelmia tai luottokelpoisuusarvioita.¹⁵⁴ Tällä hetkellä Euroopassa tarjotaan esimerkiksi *Money Dashboard* -nimistä tilitietopalvelua.¹⁵⁵

Tilitietopalvelussa rahaa ei siirry, joten tilitietopalvelun luokittelu maksupalveluksi tuntuu pintapuolisesti katsoen erikoiselta ratkaisulta. Mavromati on määritellyt maksupalvelun toiminnoksi, jossa maksuja järjestetään maksuvälineitä hyödyntäen.¹⁵⁶ Tilitietopalvelussa ei kuitenkaan ole maksua, jolla täytettäisiin maksajan velanmaksuvelvoite.¹⁵⁷ Tilitietopalvelussa on oikeastaan mahdotonta nimetä varsinaista maksajaa tai maksunsaajaa, vaikka PSD2:n mukaisen maksupalvelunkäyttäjän määritelmän mukaan maksupalvelua käyttävä henkilö toimii maksajan ja/tai maksunsaajan ominaisuudessa.¹⁵⁸ Jopa PSD2:n johdanto-osasta käy ilmi, että tilitietopalveluja pidetään pikemminkin vain maksupalveluja täydentävinä palveluina.¹⁵⁹

Direktiivin johdanto-osassa tälle epäloogisena näyttäytyvälle tilanteelle on kuitenkin esitetty syy:

”[m]yös näiden [tilitieto]palvelujen olisi kuuluttava tämän direktiivin soveltamisalaan, jotta kuluttajat saavat riittävän suojan maksu- ja tilitiedoilleen sekä tilitietopalvelun toimittajien asemaa koskevan oikeusvarmuuden.”¹⁶⁰

Tämä heijastelee finanssitalouden laajempaa muutosta datataloudeksi, jossa tietojen käsittely ja hallinta on siirtynyt toiminnan keskiöön.¹⁶¹ Kuten luvussa 2.1 tuotiin esiin, raha on nykyisin suuressa määrin informaatiota ja rahaa koskevaa tietoa, kuten maksu- ja tilitietoja, on tarve suojata erityisesti. Näin ollen, vaikka tilitietopalvelun tarjoajat eivät saa haltuunsa

¹⁵³ Riikinen 2016, s. 13.

¹⁵⁴ Colangelo – Bourgogno 2018, s. 9.

¹⁵⁵ *Money Dashboardia* tarjoaa skotlantilainen yhtiö *The One Place Capital Limited*. Ks. tarkemmin Money Dashboard: FAQs ja Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 17.

¹⁵⁶ Mavromati 2008, s. 149 alaviite 142.

¹⁵⁷ Ks. maksamisen määrittelystä luku 2.1.

¹⁵⁸ Ks. maksupalvelunkäyttäjän, maksajan ja maksunsaajan määritelmistä luku 3.2.

¹⁵⁹ PSD2:n johdanto-osan kohdissa 27 ja 28 tilitietopalveluihin viitataan termillä ”täydentävät palvelut”, kun taas maksutoimeksiantopalveluista puhutaan ”uudentyyppisinä maksupalveluina”.

¹⁶⁰ PSD2, johdanto-osan kohta 27.

¹⁶¹ Ks. finanssialan siirtymisestä datatalouteen Zunzunegui 2018, s. 4-8. Ks. laajemmin datataloudesta Mayer-Schönberger 2018.

maksupalvelunkäyttäjien varoja tai edes osallistu PSD2:n määritelmän mukaisen maksutapahtuman toteuttamiseen, tilitietopalvelujen sisällyttämistä maksupalvelun käsitteeseen voidaan mielestäni pitää oikeutettuna.

Yllä todettu ei kuitenkaan poista sitä ongelmaa, että tilitietopalvelut sopivat huonosti yhteen monien PSD2:n määritelmien kanssa. Erityisesti yhteensopimattomuus suhteessa maksupalvelunkäyttäjän määritelmään on ongelmallinen, sillä mikäli tilitietopalvelun käyttäjiä ei voida määritellä maksupalvelunkäyttäjiksi, direktiivin säännösten soveltamisesta tilitietopalveluihin tulee ongelmallista. Ottaen huomioon direktiivin säätämiskontekstin ja tilitietopalvelujen nimenomaisen sisällyttämisen maksupalvelulistaukseen, voidaan mielestäni kuitenkin perustellusti todeta, että lainsäätäjän tarkoituksena on ollut tilitietopalvelujen käyttäjien ja tarjoajien kohtelemisen maksupalvelunkäyttäjinä ja -tarjoajina ja näin ollen säännöksiä tulee tulkita tässä valossa, vaikka niiden sanamuoto mahdollistaisi myös muunlaisen tulkinnan ja on näin ollen osittain epäonnistunut.

3.4 Yhteenveto

Vaikka PSD2 pohjautuu vahvasti PSD1:seen, on siinä myös täysin uudenlaista sääntelyä. PSD2 ja erityisesti maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tuominen sääntelyn piiriin kuvastavat finanssi- ja maksupalvelualan nykyisiä trendejä, kuten uusia teknologisia kehitysaskelleita, laajalle levinnyttä verkko- ja mobiilimaksamista, verkkokaupan huomattavaa kasvua, lisääntynyttä kolmansien palveluntarjoajien käyttöä ja datan merkityksen kasvua. Vaikka kyseisten palvelujen toimintaperiaatteet poikkeavatkin osittain perinteisesti maksupalveluiksi ymmärrettävistä palveluista, on direktiivin tavoitteiden, erityisesti tasapuolisten toimintaedellytysten luomisen ja kuluttajansuojan parantamisen, kannalta tärkeää, että kyseiset palvelut on lisätty sääntelyn piiriin.

PSD2:ssa näkyy myös avoimen pankkitoiminnan kehityssuunta, sillä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelut edustavat toimintaperiaateiltaan avoimen pankkitoiminnan ajatusta, jossa tilinpitäjäpankki toimii ikään kuin alustana eli tarjoaa palvelujen pohjana olevan maksutilin, mutta varsinaisen palvelun kehittää ja tarjoaa kuluttajalle kolmas palveluntarjoaja.¹⁶² Maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluihin ei sisälly maksupalvelunkäyttäjän varojen

¹⁶² Tällaisesta palvelujen tarjoamisen muodosta on käytetty nimitystä *Banking-as-a-Platform* (BaaP) eli vapaasti suomennettuna pankkitoiminta alustana, ks. tarkemmin Zachariadis – Ozcan 2017, s. 10-11.

hallussapitoa tai siirtämistä, vaan ne pohjautuvat ensisijaisesti käyttäjien maksutilitietojen hyödyntämiselle. Huomionarvoista on kuitenkin se, että vaikka tällaisia uusia toimintamuotoja ja palveluja on kehitetty, yhteys maksupalvelujen tarjoamisen ja pankkien ylläpitämien maksutilien välillä ei ole katkennut eikä todennäköisesti katkea aivan lähitulevaisuudessa.¹⁶³

Uusi sääntely luo ikään kuin toisen kerroksen säädeltyjen maksupalveluntarjoajien joukkoon. Ensimmäinen kerros eli jo PSD1:ssä säädellyt perinteiset maksupalveluntarjoajat saavat asianmukaisella toimiluvalla pitää hallussaan ja siirtää maksupalvelunkäyttäjien varoja sekä varojen ohella myös käyttäjien tietoja. Toisen kerroksen maksupalveluntarjoajat eli maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluntarjoajat noudattavat kevyempiä toimilupa- ja rekisteröitymisvaatimuksia, joten he eivät saa pitää hallussaan tai siirtää maksupalvelunkäyttäjien varoja vaan ainoastaan käyttäjien maksutilitietoja. Kehityskulku kuvaa hyvin maksupalvelujen muutosta ”rahabisneksestä” ”databisnekseksi”.

4 KOLMANSIEN PALVELUNTARJOAJIEN PÄÄSY MAKSUPALVELUNKÄYTTÄJIEN MAKSUTILEILLE

4.1 Maksutileille pääsyn tarkoitus sekä tausta

Maksupalvelunkäyttäjien maksutileille pääsy ja ajantasaisten maksutilitietojen jatkuva saanti ovat kolmansien palveluntarjoajien toiminnan kannalta avainasemassa. Jotta avoimen pankkitoiminnan mukainen maksupalvelujen tarjoamisen malli toimisi laajamittaisesti ja vahvistaisi kilpailua maksupalvelumarkkinoilla, kolmansien palveluntarjoajien maksutileille pääsyn tulisi olla syrjimätöntä ja riippumatonta tilinpitäjäpankkien harkinnasta. Pelkkä kolmansien palveluntarjoajien ottaminen sääntelyn piiriin ei näin ollen riitä tasapuolisten toimintaedellytysten syntymiseen, vaan tarvitaan myös mekanismi, joka mahdollistaa toimivan tileille pääsyn. Tästä syystä PSD2:een on luotu uudenlainen säännöskokonaisuus, jota kutsutaan XS2A:ksi englanninkielisen termin *access to account* mukaan.

Maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelut eivät olleet vanhan maksupalveludirektiivin sääntelyn alaisia, joten direktiivissä ei myöskään ollut tileille pääsyä koskevia säännöksiä. Kolmansia palveluntarjoajia on kuitenkin ollut markkinoilla jo PSD1:n aikana. Koska lainsäädäntöä ei

¹⁶³ Zunzunegui on esimerkiksi todennut, että maksupalvelujen ja maksutilin välisen linkin katkeaminen vaatisi kryptovaluuttojen aseman vakiintumista valuuttana eli laajasti käytettynä maksuvälineenä, Zunzunegui 2018, s. 5. Ks. laajemmin kryptovaluuttojen kehittämisestä ja asemasta Vandezande 2018, s. 50-69.

ollut, kolmansien palveluntarjoajien tileille pääsy oli käytännössä mahdollista vain tilinpitäjäpankin suostumuksella eli kolmansien palveluntarjoajien täytyi solmia palvelun tarjoamista varten sopimuksia tilinpitäjäpankkien kanssa.¹⁶⁴ Tällainen sopimukseen perustuva pääsy loi tilinpitäjäpankeille merkittävän aseman FinTech-ekosysteemissä, sillä tileille pääsy oli niiden määräysvallan alla.

Maksupalvelunkäyttäjän tilitietoja, kuten maksutapahtuma- tai tiliasematietoja, taikka yhteyttä maksutileihin ei ole mahdollista saada muualta kuin kyseisen palvelunkäyttäjän tilinpitäjäpankilta.¹⁶⁵ Tästä johtuen, mikäli tilinpitäjäpankki kieltäytyi solmimasta tileille pääsyä koskevaa sopimusta kolmannen palveluntarjoajan kanssa, palveluntarjoaja ei pystynyt tarjoamaan palveluaan sellaisille maksupalvelunkäyttäjille, joilla oli maksutili kyseisessä tilinpitäjäpankissa, vaikka maksupalvelunkäyttäjä olisi nimenomaisesti antanut suostumuksensa kolmannelle palveluntarjoajalle. Mikäli useat merkittävät tilinpitäjäpankit kieltäytyivät yhteistyöstä, kolmannen palveluntarjoajan koko maksupalvelutoiminta saattoi rampautua.

Kuten aiemmin tuotiin esiin, kolmansien palveluntarjoajien sääntelemätön toiminta ei suinkaan ollut PSD1:n aikana täysin ongelmattonta tai kaikilta osin hyväksyttävää. Näin ollen tilinpitäjäpankeilla oli monia esimerkiksi turvallisuuteen, vastuukysymyksiin, immateriaalioikeuksiin, omaisuuden suojaan ja maineriskeihin liittyviä oikeutettuja syitä, joiden perusteella ne kieltäytyivät tekemästä yhteistyötä kolmansien palveluntarjoajien kanssa.¹⁶⁶ On toki ymmärrettävää, että sääntelemättömien toimijoiden kanssa yhteistyön tekeminen saattoi asettaa pankeille ja maksupalvelujen turvallisuudelle merkittäviä riskejä. Kaikki syyt pankkien yhteistyöhaluttomuuden takana eivät kuitenkaan olleet yhtä

¹⁶⁴ PSD2 Impact assessment 2013, s. 137.

¹⁶⁵ Esimerkiksi alankomaiden kuluttaja- ja markkinaviranomainen (*Autoriteit Consument & Markt*, ACM) on tarkastellut tilannetta kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta ja todennut, että kolmansien palveluntarjoajien kaltaisille toimijoille tilitietojen saaminen on korvaamatonta. Vain sillä ylläpitäjäpankilla, jossa maksupalvelunkäyttäjällä on maksutili, on pääsy kyseisen henkilön maksamiseen liittyviin tietoihin. Esimerkiksi Suomen kontekstissa on selvää, että sellaisen asiakkaan, jonka maksutili on OP Ryhmän pankissa, maksutilitietoja ei voi saada Nordea Pankista. Pankki-asiakassuhteen ainutlaatuisuuden takia kolmansien palveluntarjoajien näkökulmasta ei ole olemassa yleisiä maksutilimarkkinoita. Näillä perusteilla ACM argumentoi, että relevantit tuotantoketjun alkupään markkinat voidaan tässä tilanteessa määritellä tietyn asiakkaan maksutilejä koskevien tietojen markkinaksi ja pankeilla on näin ollen määräävä markkina-asema, koska jokaisen maksutilin tiedot ovat vain yhden pankin hallinnassa. Ks. tarkemmin ACM 2017, erityisesti luvut 3.1, 4.2.1 ja 5.2.1.

¹⁶⁶ Ks. tarkemmin PSD2 Impact assessment 2013, s. 137.

objektiivisesti oikeutettuja, vaan perustuivat ennemminkin kaupallisiin ja strategisiin tarkoituksiin.

Monet pankit kokivat ja kokevat kolmannet palveluntarjoajat uhaksi omalle tuottoisalle liiketoiminnalleen. Ne pelkäävät jäävänsä uusien toimijoiden myötä pelkiksi tilien ja talletusten säilytyspaikoiksi, kun taas suora vuorovaikutus asiakkaiden kanssa ja korkeat marginaalit arvoa lisäävistä maksupalveluista valuisivat kolmansille palveluntarjoajille.¹⁶⁷ Pankit ja uudet toimijat kilpailevat lisäksi suoraan samoista markkinoista, sillä myös pankit voivat tarjota maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja tai niiden kanssa kilpailevia palveluja. Kilpailun lisääntyminen voisi johtaa pankkien markkinaosuuksien menettämiseen ja hintakilpailuun. Lisäksi se voisi heikentää lukkiutumisasiikutusta, mikä tekisi muiden tuotteiden ja pankkipalvelujen, kuten lainojen ja vakuutusten, myymisestä pankeille vaikeampaa.¹⁶⁸

PSD1:n aikana pankit toimivat eräänlaisina portinvartijoina, jotka pystyivät käytännössä määrittelemään kolmansien palveluntarjoajien liiketoimintamallien käyttökelpoisuuden.¹⁶⁹ Johtuen kolmansien palveluntarjoajien riippuvuudesta tilille pääsyyn sekä pankkien motiiveista estää suoran asiakasrajapinnan menettäminen pankit saattoivat sääntelemättömässä tilanteessa käytännössä estää tai vaikeuttaa kolmansien palveluntarjoajien markkinoille pääsyä ja näin ollen vaikuttaa alan kilpailuun.¹⁷⁰ Lisäksi sääntelemättömyys oli EU:n yhtenäisiä maksamismarkkinoita koskevan tavoitteen näkökulmasta ongelma, sillä se jätti yksittäisille jäsenvaltioille mahdollisuuden kehittää omaa sääntelyä, mikä puolestaan vaikeutti uusien toimijoiden mahdollisuuksia toimia koko EU:n laajuisilla markkinoilla.¹⁷¹

Sääntelemättömyydellä ja pankkien valta-asemalla oli myös epäsuotuisa vaikutus alan innovaatioihin. Merkittävimmät teknologian mahdollistamat rahoitusalan innovaatiot ovat perustuneet datan uudelleenlaiseen hyödyntämiseen, jolloin maksutilitietoihin pääsy on maksupalveluinnovaatioiden ytimessä.¹⁷² Digitaalisten rahoituspalvelujen kehittämisen kannalta on tärkeää, että eri osapuolet toimivat yhteistyössä toistensa kanssa.¹⁷³ Tämä ei

¹⁶⁷ Vezzoso 2018, s. 35; Colangelo – Bourgogno 2018, s. 10.

¹⁶⁸ Colangelo – Bourgogno 2018, s. 10.

¹⁶⁹ Ks. Euroopan komission Vihreä kirja 2012, s. 12.

¹⁷⁰ PSD2 Impact assessment 2013, s. 137.

¹⁷¹ Esimerkiksi Espanjassa ja Ruotsissa sääntelemättömyyden ongelmia oli lähdetty ratkomaan kansallisilla linjauksilla, PSD2 Impact assessment 2013, s. 221. Saksassa tilanteeseen oli puolestaan puututtu yleisen kilpailuoikeuden keinoin, edellä luku 3.3.1.

¹⁷² Vezzoso 2018, s. 32.

¹⁷³ Euroopan komission FinTech-toimintasuunnitelma 2018, s. 8-9.

kuitenkaan onnistu, jos osapuolilla on hyvin erilainen neuvotteluasema eli toinen osapuoli voi käytännössä katsoa päättää solmitaanko yhteistyösopimusta ja mitkä sen ehdot ovat.

PSD2:n vaikutustenarvioinnissa todettiin, että lakisääteinen maksutilille pääsy voisi poistaa uusien toimijoiden merkittävimmän markkinoille pääsyn esteen eli asiakkaiden maksutilitietoihin pääsyn, jolloin ne pystyisivät paremmin haastamaan vakiintuneita toimijoita ja kehittämään innovatiivisia palveluja. Tämä puolestaan mahdollistaisi tehokkaamman hintakilpailun ja maksamisen kustannusten laskun.¹⁷⁴ Kauppiat saisivat käyttöönsä edullisempia ja paremmin tarpeisiinsa sopivia maksuvaihtoehtoja, joiden ansiosta kulujen laskun pitäisi näkyä myös asiakkaiden tuotteista tai palveluista maksamisissaan hinnoissa.¹⁷⁵

Tämän tarkastelun perusteella voidaan todeta, että maksutilille pääsyä koskevalle sääntelylle oli selkeä tarve, jotta maksutileihin perustuvien palvelujen tarjoaminen toimisi tehokkaasti, markkinat olisivat kilpailukykyiset ja maksupalvelunkäyttäjät saisivat käyttöönsä innovatiivisia ja kustannustehokkaita maksupalveluja. Näin ollen vielä PSD2:n vaikutusarvioinnissa mukana kulkeneen ”ei muutoksia nykyiseen sääntelyyn” -vaihtoehdon todettiin olevan toimimaton ratkaisu havaittuihin ongelmiin.¹⁷⁶ Toinen vaikutustenarvioinnissa käsitelty ja pankkialan laajasti kannattama sääntelyvaihtoehto oli tilille pääsyn järjestäminen kolmansien palveluntarjoajien ja pankkien välisillä sopimuksilla, jolloin tilille pääsyn edellytyksenä olisi ollut pakollinen sopimus tilinpitäjäpankkien kanssa.¹⁷⁷ Vaikutustenarvioinnissa kuitenkin todettiin, ettei tämäkään vaihtoehto lisäisi kilpailua toivotulla tavalla pankkien kaupallisista intresseistä johtuen, vaan pankeilla olisi edelleen mahdollisuus kieltää pääsy epäoikeutetuilla perusteilla.¹⁷⁸

Oikeastaan ainoa sidosryhmä, joka sääntelemättömyydestä tai sopimusperusteisesta pääsystä olisi hyötynyt, olisi ollut tilinpitäjäpankit. Maksutileille pääsyn jättäminen pankkien harkinnan varaan olisi edistänyt lähinnä pankkien omia maksuratkaisuja ja mahdollistanut niille korkeammat tuotot.¹⁷⁹ Näin ollen ei ole kovin yllättävää, että komissio valitsi ongelmien

¹⁷⁴ PSD2 Impact assessment 2013, s. 221-222.

¹⁷⁵ Kustannusten laskun suuruus riippuisi kuitenkin uusien toimijoiden markkinoille tulon laajuudesta ja niiden saamasta markkinaosuudesta sekä vaihtelisi jäsenvaltioiden välillä sen mukaan, onko kustannustaso maksupalveluissa lähtötilanteessa korkea vai matala, joten tarkkaa vaikutusta ei pystytty arvioimaan *ex ante*, PSD2 Impact assessment 2013, s. 221, 223-224.

¹⁷⁶ Ks. tarkemmin ei muutoksia -vaihtoehdosta PSD2 Impact assessment 2013, s. 220-221.

¹⁷⁷ Ks. tarkemmin sopimukseen perustuvasta vaihtoehdosta PSD2 Impact assessment 2013, s. 226.

¹⁷⁸ PSD2 Impact assessment 2013, s. 226.

¹⁷⁹ PSD2 Impact assessment 2013, s. 221.

ratkaisutavaksi kolmannen vaihtoehdon: lainsäädäntöön perustuvat säännöt maksutileille pääsyyn eli niin kutsuttu XS2A.

4.2 XS2A-sääntely

4.2.1 Lähtökohtia

Tässä tutkielmassa XS2A:n käsitettä käytetään sen vakiintuneessa merkityksessä eli yhteisnimityksenä kolmansien palveluntarjoajien maksutileille pääsyä koskeville säännöksille. XS2A muodostuu pääasiallisesti PSD2:n 66 artiklasta, joka käsittelee maksutoimeksiantopalveluihin liittyvää tileille pääsyä sekä 67 artiklasta, joka käsittelee tilitietopalveluihin liittyvää tileille pääsyä. Lisäksi XS2A:n sisältöön vaikuttaa Lamfalussy-prosessin¹⁸⁰ mukaiset toisen tason säädökset, joilla PSD2:n tekninen implementointi on toteutettu. Niistä XS2A:n kannalta merkittävin on asiakkaan vahvaa tunnistamista sekä yhteisiä ja turvallisia avoimia viestintästandardeja koskevat tekniset sääntelystandardit (jäljempänä tekniset sääntelystandardit), jotka on pantu täytäntöön komission delegoidulla asetuksella (EU) 2018/389¹⁸¹. Tekniset sääntelystandardit perustuvat EBA:n laatimaan luonnokseen¹⁸². EBA on myös antanut ei-sitovia ohjeita (*Guidelines*), tulkintaohjeita (*Q&As*)¹⁸³ ja lausuntoja (*Opinions*), joita voidaan käyttää XS2A:n tulkinnassa avuksi.

Vaikka suurin osa PSD2:n säännöksistä on tullut sovellettavaksi jo 13.1.2018 alkaen, XS2A:n avainartiklojen 66 ja 67 kuten myös teknisten sääntelystandardien soveltaminen alkaa vasta 14.9.2019. Tästä johtuen XS2A:n tarkastelu perustuu lakitekstin lisäksi lähinnä EBA:n linjauksiin sekä oikeuskirjallisuuteen, sillä luonnollisestikaan XS2A:n soveltamisesta ei ole vielä oikeuskäytäntöä saatavilla. Soveltuvien osin on kuitenkin käytetty myös PSD1:n aikaista materiaalia, mikäli se on juridisessa mielessä perusteltua.

XS2A:n tarkoituksena on mahdollistaa sekä maksutoimeksianto- että tilitietopalvelujen tarjoaminen, mutta palvelujen erilaisesta luonteesta johtuen niitä koskevat säännökset poikkeavat joiltain osin toisistaan. PSD2:n 66 artikla koskee vain maksutoimeksiantopalveluja

¹⁸⁰ Lamfalussy-prosessia on tarkasteltu tarkemmin edellä luvussa 1.3.

¹⁸¹ Komission delegoitu asetus (EU) 2018/389, annettu 27 päivänä marraskuuta 2017, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 täydentämisestä asiakkaan vahvaa tunnistamista sekä yhteisiä ja turvallisia avoimia viestintästandardeja koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla.

¹⁸² Final draft RTS on SCA and CSC (EBA-RTS-2017-02, PSD2:n 98 artiklan mukaisesti).

¹⁸³ Tulkintaohjeet on annettu kysymykset vastaukset –menettelyllä ja sisällytetty EBA:n PSD2:ta koskevaan interaktiiviseen yhtenäiseen ohjekirjaan (Interactive Single Rulebook for Payment Services Directive).

ja 67 artikla puolestaan soveltuu vain tilitietopalveluihin. Koska XS2A:n sisältö on kuitenkin hyvin samankaltainen molempien palvelumuotojen tapauksessa, käsittelen niitä molempia jäljempänä rinnakkain, mutta tuon myös sääntelyn erot esille palvelukohtaisesti.

4.2.2 Maksupalvelunkäyttäjän oikeus ja nimenomainen hyväksyminen

XS2A-sääntely muodostuu kolmen erilaisen toimijan vuorovaikutuksesta. Näitä ovat kolmas palveluntarjoaja, tilinpitäjäpankki ja maksupalvelunkäyttäjä. XS2A:ta luonnehditaan usein kolmansien palveluntarjoajien oikeudeksi päästä käsiksi tilinpitäjäpankkien ylläpitämiin maksutileihin ja niiden tietoihin sekä pankkien velvoitteeksi avata asiakkaidensa maksutilit ja tilitiedot kolmansille palveluntarjoajille.¹⁸⁴ Kun sääntelyn muodostavia artikloja lukee lähemmin, huomaa, että sääntelyn lähtökohtana on kuitenkin ennen kaikkea maksupalvelunkäyttäjän oikeudet,¹⁸⁵ sillä PSD2:ssa todetaan seuraavasti:

”[j]äsenvaltioiden on varmistettava, että *maksajalla on oikeus* käyttää maksutoimeksiantopalvelun tarjoajaa”¹⁸⁶;

”tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja suorittaa tämän artiklan 4 kohdassa määritellyt toimet varmistaakseen *maksajan oikeuden käyttää maksutoimeksiantopalvelua*”¹⁸⁷; ja

”[j]äsenvaltioiden on varmistettava, että *maksupalvelunkäyttäjällä on oikeus* käyttää palveluja, jotka mahdollistavat pääsyn - - tilitietopalveluihin”¹⁸⁸.

Toisin sanoen XS2A:n pääasiallinen tavoite vaikuttaa olevan maksupalvelunkäyttäjän valinnanvapauden suojaaminen.¹⁸⁹

Maksutoimeksiantopalvelujen osalta käytetään termiä maksaja, koska maksupalvelunkäyttäjän määritelmään sisältyisi myös maksunsaaja.¹⁹⁰ Luonnollisestikaan maksunsaajalla, kuten verkkokaupalla, ei ole oikeutta käyttää maksutoimeksiantopalvelua maksun aloittamiseksi maksajan tililtä, vaan valinta on maksajan käsissä. Tilitietopalvelujen osalta taas käytetään

¹⁸⁴ Ks. esim. Drexl 2018, s. 14.

¹⁸⁵ Vrt. esim. moottoriajoneuvoja huoltoa ja korjaamista koskevaan tietojensaantiregiimiin, joka takaa suoraan itsenäisille autokorjaamoille oikeuden saada tietoja autojen valmistajilta, asetus (EY) N:o 715/2007 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 715/2007, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2007, moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta) 6 ja 7 artiklat. Ks. direktiiviin liittyen Kerber – Frank 2017, s. 34-35.

¹⁸⁶ PSD2, 66 artiklan 1 kohta.

¹⁸⁷ PSD2, 66 artiklan 2 kohta.

¹⁸⁸ PSD2, 67 artiklan 1 kohta.

¹⁸⁹ Näin myös Mezzacapo 2018, s. 5.

¹⁹⁰ Ks. maksupalvelunkäyttäjän, maksajan ja maksunsaajan määritelmistä luku 3.2.

termiä maksupalvelunkäyttäjää, sillä tilitietopalvelu ei sisällä varsinaista maksutapahtumaa ja siinä ei siten ole eroteltavissa maksajaa tai maksunsaajaa.¹⁹¹ Jäljempänä käytän termejä maksupalvelunkäyttäjää sekä maksutilinhaltijaa siten, että niillä tarkoitetaan maksutoimeksiantopalvelujen tapauksessa maksajaa ja tilitietopalvelujen tapauksessa maksunsaajaa, jonka tiliä palvelun tarjoamisessa käytetään.

XS2A:n pohjana on edeltävän tarkastelun mukaisesti maksutilinhaltijan oikeus käyttää kolmansien palveluntarjoajien palveluja (käyttöoikeus). Kolmannen palveluntarjoajan oikeus päästä maksutileille (pääsyoikeus) on siten toissijainen oikeus, joka seuraa maksutilinhaltijan käyttöoikeudesta, sillä ilman kolmansien palveluntarjoajien pääsyä maksutileille, maksutilinhaltijan käyttöoikeutta ei voitaisi toteuttaa. Tästä seuraa luonnollisesti se, että tilinpitäjäpankillä on velvollisuus tarjota kolmansille palveluntarjoajille tileille pääsy, sillä muutoin maksupalvelunkäyttäjää ei voi toteuttaa käyttöoikeuttaan.

Koska kolmannen palveluntarjoajan pääsyoikeus on alisteinen maksupalvelunkäyttäjän käyttöoikeudelle, tilille pääsy on mahdollista vain maksupalvelunkäyttäjän suostumuksen perusteella eli kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeuden käyttäminen edellyttää aina maksutilinhaltijan *nimenomaista hyväksymistä*.¹⁹² Maksutoimeksiantopalveluja koskee lisäksi PSD2:n 64 artiklan mukainen maksutoimeksiannon hyväksymisen vaatimus ja määrittely.¹⁹³ PSD2:n tekstistä ei kuitenkaan suoraan käy ilmi, miten nimenomainen hyväksyminen tulee ilmaista.

EBA:n näkemyksen mukaan kolmannet palveluntarjoajat voivat luottaa hyväksymisen ilmaisussa tilinpitäjäpankin tarjoamaan tunnistamismenettelyyn¹⁹⁴. Riittävää on siten se, että kolmas palveluntarjoaja saa hyväksymisen ilmaisun sellaiselta maksupalvelunkäyttäjältä, joka on tunnistaunut edellä mainitun tunnistamismenettelyn mukaisesti, eikä tilinpitäjäpankin

¹⁹¹ Ks. kritiikki maksupalvelunkäyttäjän määritelmän soveltumisesta tilitietopalveluihin luku 3.3.3.

¹⁹² PSD2, 66 artiklan 2 kohta ja 67 artiklan 2 kohdan a alakohta.

¹⁹³ PSD2, 66 artiklan 2 kohta. Maksutapahtumaa pidetään oikeutettuna vain, jos maksaja on antanut sen toteuttamiseen hyväksymisensä. Maksutapahtuma voidaan hyväksyä joko ennen maksutapahtuman toteuttamista tai erikseen sovittaessa sen jälkeen. Hyväksyminen tulee antaa sovituksessa muodossa ja se voidaan antaa myös maksunsaajan tai maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan kautta. Hyväksyminen voidaan tietyin edellytyksin peruuttaa, PSD2, 64 artikla.

¹⁹⁴ Tilinpitäjäpankkien on annettava kolmansien palveluntarjoajien käyttöä samoja tunnistusmenettelyjä, kuin pankki tarjoaa asiakkailleen, PSD2, 97 artiklan 5 kohta; PSD2, johdanto-osan kohta 30. PSD2:lla luotiin asiakkaan vahvaa tunnistamista koskevat vaatimukset, joita täsmennetään teknisissä sääntelystandardeissa. Ks. tarkemmin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta PSD2 97 artikla; tekniset sääntelystandardit, luvut II ja III; EBA Opinion 2018a, s. 7-11; Brener 2019, s. 115-116.

tarvitse tarkistaa erikseen maksupalvelunkäyttäjältä, että hyväksyminen on annettu, jotta se olisi pätevä.¹⁹⁵ Tilinpitäjäpankki ei voi siten vaatia, että maksupalvelunkäyttäjän täytyy aktiivisesti osoittaa sille antaneensa hyväksyntänsä kolmannelle palveluntarjoajalle, vaan riittää, että maksupalvelunkäyttäjä on antanut hyväksymisensä tilille pääsyyn suoraan kolmannelle maksupalveluntarjoajalle ja tämä välittää tiedon tilinpitäjäpankille.¹⁹⁶ Mielestäni tämä tulkinta on perusteltu ottaen huomioon PSD2:n tavoitteen vähentää pankkien maksutilitietojen kontrollimahdollisuutta, sillä muussa tapauksessa pankit voisivat jarruttaa tilille pääsyä luomalla hankalia suostumusmenettelyjä asiakkailleen.

Maksupalvelunkäyttäjällä on myös lupa peruuttaa kolmannelle palveluntarjoajalle antamansa hyväksyminen. EBA on teroittanut, että vain maksupalvelunkäyttäjä voi antaa hyväksynnän tilitieto- ja maksutoimeksiantopalvelujen tarjoamiseen ja sen seurauksena kukaan muu kuin maksupalvelunkäyttäjä ei voi myöskään peruuttaa hyväksymistä. Näin ollen tilinpitäjäpankki ei voi kumota maksupalvelunkäyttäjän antamaa hyväksymistä omasta aloitteestaan tai maksupalvelunkäyttäjän puolesta, vaan myös hyväksymisen peruuttamisen tulee tapahtua kolmannen maksupalveluntarjoajan ja maksupalvelunkäyttäjän välillä. Tämä koskee myös tilanteita, joissa maksutiliä ylläpitävä pankki tarjoaa maksupalvelunkäyttäjälle niin kutsuttua opt-out-järjestelyä eli mahdollisuutta yleisesti ja etukäteisesti ilmaista, ettei anna hyväksyntäänsä minkään kolmansien palveluntarjoajien palvelujen tarjoamiselle. EBA on todennut opt-out-järjestelystä seuraavasti:

*”- - such a general “opt-out” would undermine the very aim of PSD2 to create a level playing field between all market players offering these services, and specifically be in breach with the obligations of the ASPSPs [tilinpitäjäpankit] under Article 66 and 67 - - of PSD2”.*¹⁹⁷

Maksupalvelunkäyttäjällä on näin ollen aina itse oikeus valita käyttääkö se tiettyä palveluntarjoajaa vai ei, eikä oikeudesta voi etukäteisesti luopua edellä kuvatun kaltaisella opt-out- tai muulla vastaavalla järjestelyllä. Mielestäni myös tämä EBAn tulkinta on linjassa direktiivin tarkoituksen kanssa ja ehkäisee pankkien mahdollisuuksia tosiasiallisesti rajoittaa kolmansien palveluntarjoajien toimintaa.

¹⁹⁵ EBA Opinion 2018a, s. 4, kohta 13. Ks. myös EBA PSD2 Q&A, kysymys 2018_4309.

¹⁹⁶ Myös teknisissä sääntelystandardeissa todetaan, että tiliä ylläpitävien maksupalveluntarjoajien tarjoama rajapinta ei saa vaatia tekemään maksupalvelunkäyttäjien kolmansille palveluntarjoajille antamille hyväksynnoille lisätarkastuksia, tekniset sääntelystandardit, 32 artiklan 3 kohta.

¹⁹⁷ EBA PSD2 Q&A, kysymys 2018_4309.

PSD2:n tekstin perusteella ei tosin ole selvää, tarvitaanko maksupalvelunkäyttäjän hyväksyntä jokaisen tietopyynnön tai tilille pääsyä koskevan pyynnön kohdalla erikseen, eikä siinä myöskään täsmennetä, kuinka kauan kyseinen hyväksyminen on voimassa.¹⁹⁸ Sen sijaan teknisten sääntelystandardien johdanto-osassa hyväksymisestä todetaan seuraavasti:

”[h]yväksyntä voidaan antaa erikseen kuhunkin tietopyyntöön tai kutakin käynnistettävää maksua varten tai, tilitietopalvelun tarjoajien osalta, nimettyjä maksutilejä ja niihin liittyviä maksutapahtumia koskevana toimeksiantona maksupalvelunkäyttäjän kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti.”¹⁹⁹

Näin ollen vaikuttaisi siltä, että maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan tulee saada nimenomainen hyväksyntä erikseen jokaista käynnistettävää maksua varten. Sen sijaan tilitietopalveluntarjoajat voivat hankkia hyväksynnän joko jokaiseen tietopyyntöön erikseen tai sopimuksessa määriteltynä toimeksiantona, jolloin hyväksyntä on voimassa sopimuksen mukaisesti.

Laajemmasta perspektiivistä katsottuna nimenomaisen hyväksynnän pyytäminen tietojen kohteelta eli tilinhaltijalta on linjassa myös yleisen tietosuoja-asetuksen²⁰⁰ mukaisen suostumusvaatimuksen kanssa helpottaen näin ollen näiden kahden tietojen hyödyntämistä koskevan sääntelyregiimin yhteensovittamista.²⁰¹ Lisäksi sääntely vahvistaa yleistä datan omistajuuden ajatusta, jonka mukaan tietojen kohteella on oikeus määrätä, millä tavoin hänen omia tietojaan käytetään.²⁰² Tietosuoja-asetus sisältää yleisen tietojen siirrettävyyttä koskevan säännöksen²⁰³, jonka on kuitenkin todettu väistyvä alakohtaisen tietojensiirrettävyys sääntelyn, kuten XS2A:n soveltuessa.²⁰⁴

¹⁹⁸ Ks. Valcke – Vanderzande – Van de Velde 2015, s. 18-19.

¹⁹⁹ Tekniset sääntelystandardit, johdanto-osan kohta 10.

²⁰⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

²⁰¹ Zetsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 30. Ks. tietosuoja-asetuksen suostumussäännöstä tarkemmin FinTech-kontekstissa Zetsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 17-19.

²⁰² Zetsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 31.

²⁰³ Yleinen tietojen siirto-oikeus soveltuu paljon laajempaan tietojoukkoon kuin vain maksutoimeksianto- tai tilitietopalveluihin tarvittaviin tietoihin soveltuva XS2A. Toisaalta siirto-oikeus ei luo kolmansille osapuolille XS2A:n kaltaista oikeutta päästä sisään toisen toimijan järjestelmiin ja saada jatkuvasti reaaliaikaista tietoa niistä, vaan se on tarkoitettu lähinnä kertaluonteiseen tietojen siirtämiseen, GDPR, 20 artikla. Ks. siirto-oikeuden piiriin kuuluvista tiedoista tarkemmin Tietosuojatyöryhmä 2017, s. 9-13. Ks. siirto-oikeuden ja erityislainsäädännön yhteydestä myös Schweitzer – Peitz 2017, s. 45-50.

²⁰⁴ Tietosuojatyöryhmä 2017, s. 8. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että maksupalvelunkäyttäjä ei voisi hyödyntää GDPR:n mukaista siirto-oikeuttaan XS2A:n piirissä oleviin henkilötietoihin, vaan olennaista on se, kumpaa oikeutta hän valitsee käyttävänsä.

4.2.3 Maksutilin määritelmä

XS2A soveltuu vain *maksutileihin*.²⁰⁵ XS2A:n nojalla kolmas palveluntarjoaja voi aloittaa maksuja ja saada tilitietoja tilinhaltijan maksutililtä, mutta ei päästä pankin muihin järjestelmiin tai asiakastietoihin, kuten laina- tai vakuutustietoihin. XS2A:n laajuuden selvittämiseksi on siten tärkeää ymmärtää maksutilin oikeudellinen määritelmä, joka on myös EU:n vähittäismaksusääntelyn keskeinen elementti. Verrattuna PSD1:seen PSD2 ei tuonut kyseiseen määritelmän muutoksia.²⁰⁶ Maksutili määritellään PSD2:n mukaan seuraavasti:

”maksutilillä [tarkoitetaan] yhden tai useamman maksupalvelunkäyttäjän nimissä olevaa tiliä, jota käytetään maksutapahtumien toteuttamiseen”.²⁰⁷

Tiliä voi hallita yksi tai useampi maksupalvelunkäyttäjä. Kuten aiemmin tässä tutkielmassa todettiin, käytännössä selkeästi suurin osa maksutilejä ylläpitävistä maksupalveluntarjoajista on pankkeja. Tästä huolimatta on tärkeää muistaa, että PSD2:n sanamuoto ei edellytä, että maksutiliä ylläpitävä palveluntarjoaja on juuri pankki. Näin ollen määritelmän piiriin kuluva maksutiliä voi ylläpitää myös jokin muu maksupalveluntarjoaja, esimerkiksi maksulaitos.

Tilin käyttäminen maksutapahtumisen toteuttamiseen on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi edellytyksesi maksutilin määritelmälle, sillä myös maksutapahtuman määritelmä²⁰⁸ jättää tilaa erilaisille tulkintavaihtoehdoille. EUT on tarkastellut tätä kysymystä asiassa C-191/17 ING-DiBa 2018, jossa arvioitiin, täyttääkö niin kutsuttu verkkosuorasäästötili maksutilin määritelmän.²⁰⁹ Tuomio perustui PSD1:n säädöksiin, mutta koska PSD2:n mukainen maksutilin määritelmä on täysin yhteneväinen PSD1:n mukaisen määritelmän kanssa, voidaan mielestäni perustellusti olettaa, että tuomion linjaukset soveltuvat myös uuteen direktiiviin.

EUT:n mukaan PSD1:n mukainen maksutilin käsite ”ei ilmennä sisällöllistä eroa” direktiivin 2014/92/EU²¹⁰ eli niin kutsutun maksutilidirektiivin mukaiseen maksutilin käsitteeseen, vaan

²⁰⁵ PSD2, 66 artiklan 1 kohta ja 67 artiklan 1 kohta.

²⁰⁶ Mezzacapo 2018, s. 535.

²⁰⁷ PSD2, 4 artiklan 12 kohta. Vastaavasti PSD1, 4 artiklan 14 kohta.

²⁰⁸ Ks. edellä alaviite 93.

²⁰⁹ EUT ratkaisi asian julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen (C-191/17 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 2018) mukaisesti siten, että verkkosuorasäästötilin ei katsottu täyttävän PSD1:n mukaista maksutilin määritelmää.

²¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä, joka harmonisoi joitain maksutileihin liittyviä sääntöjä sekä velvoittaa jäsenvaltiot takaamaan kuluttajille oikeuden avata ja käyttää perusmaksutiliä.

direktiivien maksutilikäsitteitä tulee tulkita mahdollisimman yhdenmukaisesti.²¹¹ EUT toteaa, että maksutilin käsitteen keskeinen osa on ”mahdollisuus toteuttaa tililtä maksutapahtumia kolmansille ja vastaanottaa niitä kolmansilta”.²¹² Vaikka säästötilien ei katsota lähtökohtaisesti sisältyvän maksutilin käsitteeseen, pelkkä tilin nimeäminen säästötiliksi ei riitä, vaan maksutilin määritelmä täyttyy nimestä huolimatta, mikäli tiliä voidaan käyttää päivittäisten maksutapahtumien hoitoon.²¹³ Maksutilin määritelmän täyttymisen edellytyksenä on siten se, että tilille talletetut varat on mahdollista käyttää milloin tahansa ja tilille voidaan tehdä suoria tilillepanoja ja tililtäottoja ilman että ne suoritetaan jonkin toisen tilin kautta.²¹⁴

Tuomiota koskevan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen mukaan vastaava tilin toiminnollisuuksien kautta tehtävä määrittely soveltuu myös esimerkiksi luottokorttitileihin, asuntolainatileihin ja sähköisen rahan tileihin. Niiden ei katsota olevan maksutilejä, mikäli niissä on rajallisemmat toiminnot eli niiltä ei ole mahdollista toteuttaa varojen talletuksia, käteisnostoja tai maksutapahtumien suorittamista kolmansille ja maksujen vastaanottamista kolmansilta.²¹⁵ Maksutilin määritelmää on lisäksi käsitelty komission PSD1:tä koskevassa ohjeasiakirjassa. Sen mukaan maksutilin määritelmä ei ulotu määräaikaistalletustileihin, joilta ei voi tehdä tililtäottoja tai tilillepanoja vapaasti ilman lisäsopimuksia tai seuraamuksia.²¹⁶ Myöskään asuntolainatilit eivät täytä maksutilin määritelmää, ellei niihin ole yhdistetty maksutiliominaisuuksia.²¹⁷

Edeltävän tarkastelun pohjalta voidaan todeta, että maksutilin määritelmä ei ole suoraviivainen, vaan jättää tilaa tapauskohtaiselle harkinnalle. Yleisenä linjauksena on kuitenkin se, että maksutilejä ovat tilin nimestä riippumatta kaikki sellaiset tilit, joille tilinhaltija voi suoraan tallettaa varoja ja joilta hän voi suoraan suorittaa maksuja kolmansille ja vastaanottaa maksuja kolmansilta ilman, että se aiheuttaa tilinpitäjäpankin puolelta seuraamuksia tai lisäsopimisen tarvetta. Näin ollen tilinpitäjäpankki ei voi estää XS2A:n soveltamista esimerkiksi siten, että

²¹¹ C-191/17 ING-DiBa 2018, kohdat 26 ja 27. Direktiivien määritelmässä ainoa ero on se, että maksutilidirektiivissä *maksupalvelunkäyttäjän* tilalla on ilmaisu *kuluttaja*, Maksutilidirektiivi, 2 artiklan 3 kohta.

²¹² C-191/17 ING-DiBa 2018, kohdat 30 ja 31.

²¹³ C-191/17 ING-DiBa 2018, kohta 29.

²¹⁴ C-191/17 ING-DiBa 2018, kohta 33.

²¹⁵ C-191/17 Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 2018, kohta 55.

²¹⁶ Euroopan komission PSD1 Q&A 2011, kysymykset 25, 31, 150, 187 ja 262. Ks. myös edellä mainitun julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen kohta 44.

²¹⁷ Euroopan komission PSD1 Q&A 2011, kysymys 31.

asiakkaiden maksutilikäytössä olevia tilejä nimetään säästötileiksi, vaan määrittely tehdään tilin tosiasiallisen käytön ja tosiasiallisten toiminnollisuuksien perusteella.

Suomessa maksutilin määrittelyyn ja erityisesti tietyn tilin kuulumiseen XS2A-sääntelyn piiriin on suhtauduttu jossain määrin EUT:n linjauksesta poikkeavasti. Suomen kansallisen lainsäädännön ja esitöiden perusteella maksutapahtumien toteuttamisen edellytyksen täyttymiseen on katsottu riittävän se, että *tilinomistaja* voi tallettaa tilille varoja ja nostaa tililtä varoja ilman että siitä tulee erikseen sopia tilinpitäjäpankin kanssa.²¹⁸ EUT puolestaan korosti edellä mainitussa ratkaisussa sitä, että maksutilin määritelmän täytyminen edellyttää sitä, että kyseiseltä tililtä voidaan vapaasti toteuttaa maksutapahtumia *kolmansille* ja vastaanottaa niitä *kolmansilta*.

Suomen Finanssivalvonta on todennut, että XS2A:n piiriin kuuluvien tilien määrittely edellyttää tarkastelua tili kerrallaan. Pääsääntönä kuitenkin on, että kolmannen palveluntarjoajan käyttöoikeudet tilille eivät voi olla laajemmat kuin maksupalvelunkäyttäjän omat käyttöoikeudet. Näin ollen, jos maksupalvelunkäyttäjä ei itse pysty käyttämään maksutiliään maksujen suorittamiseen, sitä ei voida käyttää myöskään maksutoimeksiantojen käynnistämiseen.²¹⁹ Finanssivalvonnan mukaan tällaista säästötiliä ei voi käyttää maksutoimeksiantopalveluihin, mutta tilitietopalveluihin myös säästötilin käyttäminen pitäisi onnistua.²²⁰ Mielestäni tällaiselle tulkinnalle on kuitenkin haastavaa löytää perusteita PSD2:ta, sillä direktiivissä ei missään kohdin anneta sellaista vaikutelmaa, että XS2A soveltuisi tilitietopalvelujen osalta laajempaan tilien joukkoon kuin maksutoimeksiantopalvelujen osalta tai että maksutilin määritelmää tulisi eri palvelujen kohdalla tulkita eri tavoin. Lisäksi mielestäni tällainen tulkinta tekisi jo valmiiksi monimutkaisesta sääntelystä entistä vaikeaselkoisempaa, kun osa tileistä kuuluisi XS2A:n piiriin vain tilitietopalvelujen osalta, osa molempien osalta ja osa ei kummankaan osalta.

Tästä johtuen pidän EUT:n tuomion mukaista maksutilin käsitteen tulkintaa perustellumpana. On toisaalta otettava huomioon, että EUT:n edellä mainittu ratkaisu on annettu vasta vuoden

²¹⁸ MPL 8.1.5 §:n mukaan maksutilillä tarkoitetaan ”tiliä, jota voidaan käyttää maksutapahtumiin”. Hallituksen esityksessä puolestaan todetaan, että säästötili kuuluu maksutilin käsitteen piiriin, vaikka siltä ei pystyisi suorittamaan maksuja, mikäli maksutilin haltija voi siirtää varoja maksutililtä ja maksutilille vapaasti, HE 169/2009 vp, s. 36. Maksutilin käsitettä ei PSD2:n implementoinnin yhteydessä muutettu tai tarkennettu.

²¹⁹ Finanssivalvonta 2018, s. 26.

²²⁰ Finanssivalvonta 2018, s. 27.

2018 loppupuolella ja Suomen lainsäädäntö, esityöt sekä Finanssivalvonnan lausunnot ovat peräisin ratkaisua edeltäneeltä ajalta. Näin ollen Eurooppaoikeuden tulkintavaikutuksen²²¹ valossa voisi olettaa, että jatkossa myös Suomessa maksutilin käsitteen tulkinnassa otetaan huomioon EUT:n linjaus. On myös huomioitava se, että maksutilin käsitettä ei ole EUT:n ratkaisussa tulkittu XS2A-kontekstissa. Edeltävä tarkastelu on kuitenkin osuva esimerkki siitä, kuinka sinänsä täysharmonisoivaa sääntelyä voidaan tulkita ja implementoida eri jäsenvaltioissa eri tavoin.²²² Tämän perustella voi hyvin olla mahdollista, että XS2A-sääntelyn toteuttamisessa näkyvät eroja eri jäsenvaltioiden välillä.

Tulkinnanvarainen maksutilin määrittely voi aiheuttaa epävarmuutta ja erimielisyyttä kolmansien palveluntarjoajien ja tilinpitäjäpankkien välillä, sillä niiden käsitys siitä, mitkä tilit kuuluvat sääntelyn piiriin on todennäköisesti erilainen.²²³ Kolmannet palveluntarjoajat haluavat luonnollisesti päästä käsiksi mahdollisimman suureen tilien joukkoon, kun taas tilinpitäjäpankit haluavat rajoittaa sääntelyn piiriin kuuluvien tilien määrän minimiin. Näin ollen maksutilin käsitteen jättäminen ilman tarkempaa lakitekstin tasoista määritelmää, ei mielestäni voida pitää onnistuneena ratkaisuna.

Vaikka XS2A:n soveltuminen tiettyyn tiliin riippuu lähtökohtaisesti siitä, katsotaanko tili maksutilin määritelmän piiriin kuuluvaksi vai ei, sääntelyä ei kuitenkaan sovelleta aivan kaikenlaisiin maksutileihin. XS2A ei nimittäin sovellu sellaisiin maksutileihin, joihin ei ole pääsyä verkon kautta.²²⁴ Teknologianeutraaliuden periaatetta noudattaen direktiivissä ei ole tarkemmin määritelty, millä tavalla tämän verkon kautta pääsyn tulee olla mahdollista, mikä saattaa aiheuttaa tulkintaongelmia. Katson kuitenkin, että mikäli tilinhaltijalla on pääsy maksutilille verkkopankin tai vastaavan tilinpitäjäpankin tarjoaman internetpohjaisen alustan tai sovelluksen kautta, tilinpitäjäpankin on vaikea osoittaa, ettei verkon kautta pääsyn edellytys täytyisi.

²²¹ Ks. tulkintavaikutuksesta tarkemmin Raitio 2016, s. 239-244.

²²² Myös PSD1 oli täysharmonisoiva sääntely, joka oli Suomessa implementoitu pääasiassa MPL:lla ja MLL:lla.

²²³ Näin myös Leonard 2017, s. 15-16.

²²⁴ PSD2, 66 artiklan 1 kohta ja 67 artiklan 1 kohta.

4.2.4 Syrjimätön kohtelu, sopimuksettomuus ja pääsyn hinta

PSD2:n mukainen kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeus kieltää tilinpitäjäpankkeja lähtökohtaisesti soveltamasta minkäänlaisia syrjiviä käytäntöjä kolmansiin palveluntarjoajiin niiden tarjotessa maksutoimeksiantopalveluja tai tilitietopalveluja. Pankkien on käsiteltävä

”maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä välitettyjä maksutoimeksiantoja syrjimättömällä tavalla erityisesti ajoituksen, ensisijaisuuden tai veloittettavien palvelumaksujen osalta verrattuna maksutoimeksiantoihin, jotka maksaja välittää suoraan”.²²⁵

Pankin tulee toteuttaa kaikki maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan palvelun kautta tulleet maksutoimeksiannot samoin perustein kuin maksutoimeksiannot, jotka maksaja on antanut pankin oman järjestelmän tai jonkin toisen maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan kautta. Maksutoimeksiantopalvelulla aloitettu maksu ei siten saa olla esimerkiksi hitaampi tai maksajalle taikka maksunsaajalle kalliimpi kuin sellainen maksu, jonka maksaja aloittaa suoraan pankin järjestelmässä. Syrjimättömyyden arvioinnissa kiinnitetään erityisesti huomiota ajoitukseen, ensisijaisuuteen sekä veloittaviin palvelumaksuihin, mutta tämä listaus ei ole tyhjentävä, vaan myös muulla tavalla syrjivä kohtelu tilinpitäjäpankkien taholta on lähtökohtaisesti kielletty.

Syrjimättömyyden vaatimus koskee yhtä lailla tilitietopalveluntarjoajia, sillä PSD2:ssa todetaan seuraavasti:

”[t]iliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan on maksutilien osalta - - käsiteltävä tilitietopalvelun tarjoajan palvelujen kautta välitetyt tietopyynnöt syrjimättömällä tavalla”.²²⁶

Tilitietopalvelun kautta saatavien tietojen tulee siten olla esimerkiksi yhtä reaaliaikaisia, kuin jos asiakas katsoisi vastaavat tiedot tilinpitäjäpankkinsa järjestelmästä, kuten omasta verkkopankistaan.

Syrjimättömän kohtelun vaatimus on kuitenkin vain lähtökohta, vaikkakin vahva sellainen. Tilinpitäjäpankki voi poiketa syrjimättömän kohtelun vaatimuksesta, ”jos objektiivisista syistä on toimittava toisin”.²²⁷ Vaikka kyseisessä kohdassa ei tarkenneta tällaisen objektiivisen syyn tarkempaa määrittelyä, EBA on linjannut, että tilinpitäjäpankki voi kieltää kolmannen palveluntarjoajan pääsyn maksutilille vain, mikäli siihen on objektiivisesti perusteltu ja

²²⁵ PSD2, 66 artiklan 4 kohdan c alakohta.

²²⁶ PSD2, 67 artiklan 3 kohdan b alakohta.

²²⁷ PSD2, 66 artiklan 4 kohdan c alakohta ja 67 artiklan 3 kohdan b alakohta.

asianmukaisesti todennettu syy, joka liittyy kyseisen palveluntarjoajan oikeudettomaan tai petolliseen maksutilin käyttöön.²²⁸ Tämä sääntö löytyy nimenomaisesti PSD2:n 68 artiklan 5 kohdasta, mutta EBA:n ohjeistus vahvistaa sitä tulkintatapaa, että muuta kuin maksupalvelunkäyttäjän tilin luvatonta tai petollista käyttöä ei voida pitää tilille pääsyn epäämiseen oikeuttavana objektiivisena syynä. Tämä jättää tilinpitäjäpankeille hyvin vähän harkinnanvaraa pääsyn epäämisen oikeuttavan syyn osalta.

Objektiivisen syyn vaatimuksen lisäksi kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeutta turvaa se, että aina, kun pankki kieltää tällaiseen syyhyn vedoten palveluntarjoajan tilille pääsyn, sen tulee ilmoittaa asiasta välittömästi toimivaltaiselle viranomaiselle ja kertoa tapahtuman yksityiskohdat sekä pääsyoikeudesta poikkeamisen syyt.²²⁹ Tämän jälkeen toimivaltainen viranomainen arvioi tapauksen ja toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet tarvittaessa.²³⁰

PSD1:n aikana kolmansien palveluntarjoajien toiminta edellytti käytännössä pankin kanssa tehtävää sopimusta sekä rahallista korvausta maksutilille ja maksutilitietoihin pääsystä, kuten luvussa 4.1 kuvattiin. PSD2:n myötä tämä kuitenkin muuttui, sillä syrjimättömyyden lisäksi pankit velvoitetaan tarjoamaan kolmansille palveluntarjoajille pääsyoikeus riippumatta siitä, onko niiden välillä maksutoimeksianto- ja/tai tilitietopalvelun tarjoamista koskeva sopimussuhde.²³¹ Näin ollen kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeus ei ole enää riippuvainen siitä, suostuvatko tilinpitäjäpankit solmimaan niiden kanssa sopimuksen, vaan riittää, että palveluntarjoajalla on sopimus maksupalvelunkäyttäjän kanssa sekä maksupalvelunkäyttäjän nimenomainen suostumus tilille pääsyyn.

Syrjimättömyyttä ja sopimuksettomuutta koskevien säännösten tarkoituksena on, että tilinpitäjäpankit eivät voi enää pakottaa tai kannustaa kolmansia palveluntarjoajia käyttämään tietynlaista liiketoimintamallia palvelujensa tarjoamisessa, vaan palvelujen tarjoaminen on kiinni vain maksutilinhaltijan suostumuksesta.²³² Kolmansien palveluntarjoajien ja tilinpitäjäpankkien väliset suhteet rakentuvat siten ensisijaisesti lainsäädännön kautta. Tämä on linjassa sen kanssa, että kolmansien palveluntarjoajien käyttäminen on maksupalvelunkäyttäjän oikeus, jonka käyttämistä tilinpitäjäpankin ei tulisi voida vaikeuttaa tai estää.

²²⁸ EBA PSD2 Q&A, kysymys 2018_4309.

²²⁹ PSD2, 68 artiklan 5 kohta.

²³⁰ PSD2, PSD2, 68 artiklan 6 kohta.

²³¹ PSD2, 66 artiklan 5 kohta ja 67 artiklan 4 kohta.

²³² PSD2, johdanto-osan kohta 93.

Koska pääsyoikeus ei enää perustu tilinpitäjäpankin ja kolmannen palveluntarjoajan väliseen sopimukseen, vaan on lakisääteinen, tilinpitäjäpankit eivät voi määritellä tai neuvotella tilille pääsystä veloitettavia korvauksia vapaasti. Tilinpitäjäpankkien tulee rakentaa tekninen järjestelmä pääsyoikeuden toteuttamiselle, eivätkä ne voi vaatia tämän teknisen järjestelmän toteutuskuluja kolmansilta palveluntarjoajilta, vaan kustantavat lakisääteisen velvollisuutensa täyttämisen itse. Sen sijaan epäselvyyttä on ilmennyt siitä, voiko tilinpitäjäpankki veloittaa pääsyjärjestelmän käyttämisestä maksua kolmannelta palveluntarjoajalta, sillä PSD2:ssa ei anneta tähän suoraa vastausta.

PSD2:ssa ei suoraan kielletä maksujen veloittamista, mutta toisaalta siinä ei myöskään nimenomaisesti veloiteta kolmansia palveluntarjoajia maksamaan tilille pääsystä tilinpitäjäpankeille. Useat oikeustieteilijät ovat yksioikoisesti todenneet, että säännelyjen kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeus tulee toteuttaa ilmaiseksi.²³³ Näin ollen tilinpitäjäpankit eivät voisi veloittaa kolmansia palveluntarjoajia tilille pääsystä. Tätä näkemystä on kritisoitu siitä, että tällöin tilinpitäjäpankeilla ei olisi juurikaan kannustimia tarjota hyvälaatuista tilille pääsyä tai sijoittaa pääsyt mahdollistaviin järjestelmiin.²³⁴

PSD2:n syrjimättömyysvaatimusta on mahdollista lukea myös siten, että tilinpitäjäpankki ei voi veloittaa kolmatta palveluntarjoajaa maksutoimeksiannon käynnistämiseen tarvittavasta maksutiliyhteyden käyttämisestä enempää kuin se veloittaa maksutapahtuman käynnistämisestä suoraan maksupalvelunkäyttäjältä. Siten, mikäli tilinpitäjäpankki tavallisesti veloittaa asiakkaitaan maksutapahtumien käynnistämisestä omassa järjestelmässään, se voisi veloittaa vastaavan summan kolmannelta palveluntarjoajalta.²³⁵ Teorian tasolla on esitetty myös, että maksun periminen XS2A:n mukaisesta pääsystä voitaisiin toteuttaa hyödyntämällä soveltuvin osin teknologiastandardien essentiaalipatenttien lisensointia tasapuolisin, kohtuullisin ja syrjimättömin (*fair, reasonable and non-discriminatory*, FRAND) ehdoin.²³⁶

Tällä hetkellä oikeustila tilille pääsystä maksettavan korvauksen suhteen on epäselvä. Suomessa lainsäätäjä on selventänyt asiaa toteamalla, että tilinpitäjäpankki ei osapuolten välisen sopimuksen puuttuessa voi veloittaa maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalta kuluja

²³³ Ks. esim. Milanese 2017, s. 56 ja 59.

²³⁴ ACM 2017, s. 35.

²³⁵ Ks. esim. Token 2017, s. 2-3.

²³⁶ Colangelo – Bourgogne 2018, s. 16; Euroopan komission FinTech-toimintasuunnitelma 2018, s. 8-9; Heim – Nikolic 2019, s. 16-17. Ks. FRAND-ehdoista tarkemmin Heim – Nikolic 2019, s. 10-11.

suoraan lakiin perustuvien velvoitteidensa eli tilille pääsyn mahdollistamisen toteuttamisesta, vaan tileille pääsy on kolmansille palveluntarjoajille ilmaista.²³⁷ Direktiivin sanamuodon tulkinnanvaraisuuden takia voi olla mahdollista, että muissa jäsenvaltioissa asiaan on suhtauduttu toisin.

4.2.5 Rajattu tietojensaanti ja tietosuojat

Kuten edellä todettiin, ennen PSD2:ta kolmannet palveluntarjoajat toimivat harmaalla alueella ja ne saattoivat kerätä suuriakin määriä jopa arkaluonteisia tietoja samalla, kun ne tarjosivat maksutoimeksianto- tai tilitietopalvelua. PSD2:lla tätä toimintaa alettiin rajoittaa. XS2A:n tarkoituksena on mahdollistaa kolmansien palveluntarjoajien käyttäminen maksupalvelunkäyttäjille. Näin ollen on tarkoituksenmukaista, että kolmansien palveluntarjoajien XS2A:han perustuva tietojensaanti on rajattu koskemaan vain pyydetyn palvelun kannalta tarpeellisia tietoja. Kolmas palveluntarjoaja ei saa näin ollen XS2A:n nojalla käyttää, hankkia tai säilyttää tietoja muuhun tarkoitukseen kuin maksupalvelunkäyttäjän nimenomaisesti pyytämän maksutoimeksianto- tai tilitietopalvelun suorittamiseksi.²³⁸

Tietojen saannin rajoittamisen voitaisiin tulkita tarkoittavan sitä, että kolmansien palveluntarjoajien maksutilitietojen käsittely rajoittuisi kaikissa tilanteissa vain maksutoimeksianto- tai tilitietopalvelun tarjoamisen kannalta tarpeelliseen käsittelyyn, eikä tietojen käyttö muihin tarkoituksiin, kuten lisäarvoisten palvelujen tarjoamiseen, olisi mahdollista. Oikeuskirjallisuudessa säännösten sanamuotoa on kuitenkin tulkittu siten, että käsittelyn rajattu tarkoitus on oletusvaihtoehto, josta voidaan poiketa maksupalvelunkäyttäjän nimenomaisella suostumuksella. Näin ollen kolmannet palveluntarjoajat voisivat maksupalvelunkäyttäjän luvalla käyttää tietoja myös muihin tarkoituksiin, esimerkiksi tilitietopalvelun tarjoaja voisi jakaa kerätyn tiedon hintavertailusivustojen kanssa, jotta se voi tarjota palvelunkäyttäjälle lisäpalveluja.²³⁹ Mielestäni jälkimmäinen tulkintatapa on perusteltu ottaen huomioon sen, että sääntelyllä on tarkoitus nimenomaan lisätä maksupalvelunkäyttäjien määräsvaltaa omista tiedoistaan.

²³⁷ HE 132/2017 vp, s. 38.

²³⁸ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan g alakohta ja 67 artiklan 2 kohdan f alakohta.

²³⁹ Mezzacapo 2018, s. 6; Vezzoso 2018, s. 3-4, 32.

Maksutoimeksiantopalveluntarjoaja ei saa XS2A:n nojalla pyytää maksupalvelunkäyttäjältä sellaisia tietoja, joita ei tarvita maksutoimeksiantopalvelua varten.²⁴⁰ Myös tilinpitäjäpankilta saatavat tiedot rajoittuvat vain maksutoimeksiantopalvelua varten tarvittaviin tietoihin. Jotta maksutoimeksiantopalvelu toimii, maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan on saatava tilinpitäjäpankilta vahvistus, riittävätkö maksajan varat maksutoimeksiannon toteuttamiseen. Näin ollen tilinpitäjäpankin täytyy pyydetessä välittömästi vahvistaa maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalle, onko maksutapahtuman toteuttamiseen tarvittava määrä käytettävissä maksajan maksutilillä. Vahvistus tulee antaa ”kyllä”- tai ”ei”- muodossa, joten maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja ei ole oikeutettu saamaan maksutilin saldotietoa.²⁴¹

Lisäksi tilinpitäjäpankin täytyy antaa maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalle tai asettaa sen saataville kaikki maksutapahtuman toteutukseen liittyvät tiedot, joihin sillä on pääsy. Tiedot tulee antaa välittömästi sen jälkeen, kun tilinpitäjäpankki on vastaanottanut maksutoimeksiannon maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalta.²⁴² Teknisissä sääntelystandardeissa täsmennetään, että maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalle annettavien tietojen tulee vastata maksupalvelunkäyttäjälle maksutapahtuman käynnistämisestä ja toteuttamisesta annettavia tai saataville asetettavia tietoja, jotka annetaan, kun maksupalvelunkäyttäjä itse käynnistää maksutapahtuman suoraan.²⁴³

Tilitietopalvelun tarjoaja saa puolestaan XS2A-sääntelyn nojalla pääsyn vain nimettyjen maksutilien tietoihin ja niihin liittyviin maksutapahtumiin ja sen tulee noudattaa tietojen käyttämisessä, hankkimisessa ja säilyttämisessä tietosuojasääntöjä.²⁴⁴ Myös tilitietopalvelujen osalta annettujen tietojen tulee vastata niitä tietoja, joka maksupalvelunkäyttäjä saa pyytäessään tilitietoihinsa pääsyä suoraan tilinpitäjäpankilta. Tilitietopalvelun tarjoajille tulee siten antaa kaikki tällaiset tiedot nimetyiltä maksutileiltä sekä niihin liittyvistä maksutapahtumista.²⁴⁵ Monilla tilinpitäjäpankeilla maksutilistä saatavat tiedot vaihtelevat riippuen siitä, mistä

²⁴⁰ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan f alakohta.

²⁴¹ Tekniset sääntelystandardit, 36 artiklan 1 kohdan c alakohta; EBA Opinion 2018a, s. 5. Kuitenkin siinä tapauksessa, että tilinpitäjäpankilla ei ole järjestelmää, jonka avulla se pystyy vastaamaan maksupalvelun tarjoajan lähettämään varojen käytettävissä olon vahvistuspyyntöön, tilinpitäjäpankin on annettava maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalle mahdollisuus hyödyntää tarvittavia tietoja (maksutilin saldo, tilinylitykset sekä muut tiedot, joita tilinpitäjäpankki käyttää selvittäessään, voiko se suorittaa asiakkaan maksua) itse, jotta se voi tehdä omat arvionsa varojen riittävydestä, EBA Opinion 2018a, s. 5.

²⁴² PSD2, 66 artiklan 4 kohdan b alakohta.

²⁴³ Tekniset sääntelystandardit, 36 artiklan 1 kohdan b alakohta.

²⁴⁴ PSD2, 67 artiklan 2 kohdan d ja f alakohdat.

²⁴⁵ Tekniset sääntelystandardit, 36 artiklan 1 kohdan a alakohta.

kanavasta tietoja katsotaan, esimerkiksi nettipankin kautta voi näkyä suurempi määrä tietoa kuin mobiiliapplikaatiossa. EBA on linjannut, että tilitietopalvelun tarjoajan tulee aina saada maksimitiedot maksutilistä eli mikäli nettipankin kautta saa enemmän tietoa kuin mobiiliapplikaation kautta, tiedot tulee luovuttaa nettipankissa näkyvien tietojen mukaan.²⁴⁶ Tiedot tulee antaa aina maksupalvelunkäyttäjän aktiivisesti niitä pyytäessä sekä muussa tapauksessa enintään neljä kertaa 24 tunnin aikana.²⁴⁷

Kolmansien palveluntarjoajien tietojen saantia on rajoitettu arkaluonteisten maksutietojen osalta. Arkaluonteisilla maksutiedoilla tarkoitetaan tietoja, joita voidaan käyttää petoksiin.²⁴⁸ Yleisluontoisen määritelmän sisältö on kuitenkin joiltain osin epäselvä ja tulkinnanvarainen, mikä voi hankaloittaa myös tietojen saannin laajuuden määrittelyä. Maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja ei saa tallentaa maksupalvelunkäyttäjän arkaluonteisia maksutietoja, tilitietopalvelun tarjoaja puolestaan ei saa pyytää maksupalvelunkäyttäjältä maksutileihin liittyviä arkaluonteisia maksutietoja, eikä tilinpitäjäpankin tarvitse antaa kolmansille palveluntarjoajille sellaisia tietoja, jotka sisältävät arkaluonteisia maksutietoja.²⁴⁹

Tilinhaltijan nimeä tai tilinumeroa ei pidetä arkaluonteisina maksutietoina maksutoimeksiantopalvelun tarjoajien ja tilitietopalvelun tarjoajien toimintojen osalta, mutta henkilökohtaisia turvatunnuksia pidetään.²⁵⁰ Vaikka kolmannet palveluntarjoajat eivät saa tallentaa tai pyytää henkilökohtaisia turvatunnuksia, ne toimivat maksupalvelunkäyttäjän ja pankin välillä ja joutuvat välittämään näitä tunnuksia. Kolmansien palveluntarjoajien tulee varmistaa, että henkilökohtaisten turvatunnusten välittäminen tapahtuu turvallisten ja toimivien kanavien kautta ja etteivät ne ole muiden kuin maksupalvelunkäyttäjän ja tunnusten myöntäjän saatavilla.²⁵¹

²⁴⁶ EBA Opinion 2018a, s. 5.

²⁴⁷ Tekniset sääntelystandardit, 36 artiklan 5 kohta. Aktiivisella pyytämisellä tarkoitetaan, että maksupalvelunkäyttäjä katselee aktiivisesti tietoja tai tekee toimenpiteen päivittääkseen näytettävät tiedot. Tilitietopalvelun tarjoaja ja tilinpitäjäpankki voivat sopia erikseen, että palveluntarjoaja saa tietoja ilman maksupalvelunkäyttäjän aktiivisuutta useammin kuin neljä kertaa vuorokaudessa tai tilinpitäjäpankki voi maksupalvelunkäyttäjän luvalla välittää tietoja palveluntarjoajalle useammin, EBA Opinion 2018a, s. 6.

²⁴⁸ PSD2, 4 artiklan 32 alakohta.

²⁴⁹ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan e alakohta ja 67 artiklan 2 kohdan e alakohta sekä tekniset sääntelystandardit, 36 artiklan 1 kohdan a alakohta.

²⁵⁰ PSD2, 4 artiklan 32 alakohta. *Henkilökohtaisilla turvatunnuksilla* tarkoitetaan ”henkilökohtaisesti sovitettuja toimintoja, jotka maksupalveluntarjoaja antaa maksupalvelunkäyttäjälle tunnistamistarkoituksiin”, PSD2, 4 artiklan 31 alakohta.

²⁵¹ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan b alakohta ja 67 artiklan 2 kohdan b alakohta.

EBA on selventänyt, että kolmansille palveluntarjoajille XS2A:n nojalla jaettavat tiedot eivät sisällä maksupalvelunkäyttäjän henkilöllisyyteen liittyviä tietoja eli esimerkiksi nimeä, osoitetta, syntymäaikaa tai sosiaaliturvatunnusta, sillä tällaiset tiedot eivät ole tarpeellisia maksun aloittamiseksi tai maksutilitietojen saamiseksi.²⁵² Näin ollen, vaikka tilinhaltijan nimeä ei pidetä arkaluonteisena maksutietona, tilinpitäjäpankeilla ei ole velvoitetta luovuttaa sitä tai muita henkilöllisyyteen liittyviä tietoja kolmannelle palveluntarjoajalle.

Maksutoimeksiantopalveluun liittyy maksajan ja maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan lisäksi myös maksunsaaja, jolle maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan täytyy luovuttaa joitain maksajaa koskevia tietoja. Maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan täytyy kuitenkin varmistaa, että ainoa taho, joka vastaanottaa nämä tiedot, on maksunsaaja ja tietojen luovuttaminen tapahtuu vain maksupalvelunkäyttäjän nimenomaisella hyväksynnällä.²⁵³

On hyvä pitää mielessä, että tietojensaanti on erilaista riippuen siitä, tarjotaanko maksutoimeksianto- vai tilitietopalvelua. Vaikka samalla maksupalveluntarjoajalla olisi lupa tarjota kumpaakin näistä palveluista, se ei voi hyödyntää maksutoimeksiantopalvelun tarjoamisessa tilitietopalvelun avulla saamaansa tietoa tai päinvastoin. Hyvänä esimerkkinä toimii tilin saldotieto. Kuten edellä todettiin, maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja ei ole oikeutettu saamaan maksupalvelunkäyttäjän tilin saldotietoa, vaan palvelun tarjoaminen nojaa tilinpitäjäpankilta saatuun vahvistukseen tilin varojen riittävydestä. Jos sama palveluntarjoaja tarjoaa maksupalvelunkäyttäjälle myös tilitietopalvelua, jonka piirissä maksutoimeksiantopalveluun käytettävä tili on, palveluntarjoaja on tilitietopalvelun tarjoajana oikeutettu saamaan kyseisen tilin saldotiedon. Palveluntarjoaja ei kuitenkaan voi hyödyntää tätä saldotietoa maksutoimeksiantopalvelussa, sillä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelua käsitellään erillisinä palveluina.

4.2.6 Turvallinen viestintä ja rajapinnat

XS2A:n toteuttaminen vaatii pankkien ja kolmansien palveluntarjoajien välistä yhteydenpitoa ja tietojenvaihtoa. Kolmansien palveluntarjoajien tarjoamien palvelujen laatu riippuu merkittävästi tilinpitäjäpankeilta tulevan tiedon laadusta, joten tilinpitäjäpankkien ja kolmansien palveluntarjoajien välisten viestintärajojen asianmukainen toiminta on

²⁵² EBA Opinion 2018a, s. 6.

²⁵³ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan c alakohta.

maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tarjoamisen kannalta avainasemassa. Sääntelyn tavoitteena on lisäksi maksamisen turvallisuudesta huolehtiminen, jotta maksupalvelunkäyttäjien luottamus maksujärjestelmiin säilyy. Tämän takia PSD2:ssa asetetaan edellä läpikäydyn kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeuden tekniselle toteuttamiselle hyvin yksityiskohtaisia vaatimuksia.

Aina maksutapahtuman käynnistämisen tai tilitietopalveluun liittyvän viestintätapahtuman yhteydessä kolmannen palveluntarjoajan on todennettava itsensä maksupalvelunkäyttäjän tilinpitäjäpankille.²⁵⁴ Toisin sanoen, vaikka kolmannet palveluntarjoajat ottavat yhteyden maksutilille maksupalvelunkäyttäjän nimenomaisella hyväksynnällä ja hänen puolestaan, PSD2:ssa todetaan nimenomaisesti, että palveluntarjoajat eivät ole enää oikeutettuja toimimaan maksupalvelunkäyttäjän nimissä. Tarkoituksena on, että tilinpitäjäpankki on aina tietoinen siitä, ottaako siihen yhteyttä kolmas palveluntarjoaja vai tilinhaltija itse.²⁵⁵

Tilinpitäjäpankin ja kolmannen palveluntarjoajan välisen yhteydenpidon tulee tapahtua turvallisesti ja teknisten sääntelystandardien mukaisesti.²⁵⁶ Kolmansien palveluntarjoajien tulee siten olla yhteydessä tilinpitäjäpankkiin ja asiakkaisiinsa suojatulla tavalla.²⁵⁷ Turvallisen yhteydenpidon tarkemmat vaatimukset löytyvät teknisistä sääntelystandardeista, erityisesti sen IV luvusta. Tilinpitäjäpankkien täytyy ottaa käyttöön ainakin yksi rajapinta, joka mahdollistaa pääsyn sen asiakkaiden verkossa käytettävissä oleville maksutileilleen. Rajapinnan tulee mahdollistaa kolmansien palveluntarjoajien todentaminen tilinpitäjäpankille sekä turvallinen kommunikaatio maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tarjoamisessa tarvittavien tietojen saamiseksi.²⁵⁸ Rajapinta toimii siten väylänä kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeuden toteuttamiselle. Kolmansilla palveluntarjoajilla on oikeus saada rajapintoja koskevat tekniset eritelmat maksutta tilinpitäjäpankeilta sekä hyödyntää testausjärjestelmiä, joiden kautta ne

²⁵⁴ PSD2, 66 artiklan 3 kohdan d alakohta, 67 artiklan 2 kohdan c alakohta.

²⁵⁵ Ks. PSD2, johdanto-osan kohta 93.

²⁵⁶ PSD2, 66 artiklan 4 kohdan a alakohta, 67 artiklan 3 kohdan a alakohta ja 98 artiklan 1 kohdan d alakohta.

²⁵⁷ Ks. PSD2, johdanto-osan kohta 93.

²⁵⁸ Tekniset sääntelystandardit, 30 artiklan 1 kohta. Rajapinnan kautta kolmannet palveluntarjoajat pystyvät myös hyödyntämään kaikkia tilinpitäjäpankin tunnistamismenettelyjä, joita se tarjoaa tilinhaltijalle, Tekniset sääntelystandardit, 30 artiklan 2 kohta. Näin kolmannet palveluntarjoajat pystyvät tehokkaasti tunnistamaan maksupalvelunkäyttäjän ja noudattamaan vahvaa sähköistä tunnistamista koskevia vaatimuksia. Ks. vahvasta sähköisestä tunnistamisesta alaviite 194.

voivat testata rajapintojen toimivuutta.²⁵⁹ Toimivaltaiset viranomaiset valvovat, että tilinpitäjäpankkien käyttöönottamat rajapinnat noudattavat teknisiä sääntelystandardeja.²⁶⁰

Rajapintavelvoitteen toteuttamiselle on kaksi vaihtoehtoa: erityisrajapinta eli vain kolmansille palveluntarjoajille tarkoitettu rajapinta tai asiakasrajapinnan avaaminen ja sopeuttaminen kolmansien palveluntarjoajien käyttöön.²⁶¹ Erityisrajapinnan tulee olla käytettävyydeltään ja suorituskyvyltään aina samaa tasoa kuin asiakasrajapintojen eikä se saa luoda esteitä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tarjoamiselle.²⁶² Erityisrajapintojen toimimattomuuden varalta on myös säädetty niitä koskevista varomekanismeista, joita tilinpitäjäpankkien tulee ylläpitää, ellei kansallinen toimivaltainen viranomainen ole erillisessä EBAn ja markkinatoimijoiden kanssa yhteistyössä toteutetussa arviointimenettelyssä vapauttanut sitä tästä velvoitteesta.²⁶³ Sekä kolmansien palveluntarjoajien, että tilinpitäjäpankkien tulee ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle erityisrajapintoihin liittyvistä ongelmista.²⁶⁴

Direktiivissä tai siihen liittyvissä muissa säädöksissä ei määritellä, millä teknologialla rajapinta tulee toteuttaa. Tieteellisessä ja alan toimijoiden keskusteluissa on kuitenkin yleisesti tultu siihen lopputulokseen, että luotettavin ja toimivin tapa järjestää pääsy maksutileille on käyttää luvussa 2.2.3 mainittuja sovellusrajapintoja.²⁶⁵ Konsensusta siitä, pitäisikö sovellusrajapinnat laajamittaisesti standardoida ja kenen tulisi toteuttaa standardointi, ei ole saavutettu.

Standardoimattomuus mahdollistaa tilinpitäjäpankeille omien innovatiivisten rajapintaratkaisujen kehittämisen, mikä voisi johtaa tehokkaampien rajapintojen syntymiseen ja innovoinnin lisääntymiseen. Kolmansien palveluntarjoajien olisi kuitenkin haastavaa ja aikavievää kehittää palvelunsa siten, että se sopii yhteen kaikkien näiden erilaisten ratkaisujen

²⁵⁹ Tekniset sääntelystandardit, 30 artiklan 3-5 kohdat. Tätä varten pankit ovat luoneet erilaisia avoimen toiminnan portaaleja, kuten Suomessa toimivat OP Ryhmä OP Developerin ja Nordea Nordea Open Banking Developer Portalin, joiden kautta kolmannet palveluntarjoajat saavat tietoja rajapinnoista sekä pääsevät käsiksi testiympäristöön, ks. OP: OP Developer ja Nordea: Nordea Open Bankingin Developer Portal.

²⁶⁰ Tekniset sääntelystandardit, 30 artiklan 6 kohta.

²⁶¹ Tekniset sääntelystandardit 31 artikla.

²⁶² Tekniset sääntelystandardit 32 artiklan 1 ja 3 kohdat.

²⁶³ Tekniset sääntelystandardit 33 artikla. Varomekanismit aiheuttivat säätämismuutoksissa riitaisuutta EBAn ja Euroopan komission välillä, ks. tarkemmin Colangelo – Bourgoigne 2018, s. 23-24.

²⁶⁴ Tekniset sääntelystandardit 33 artiklan 3 kohta.

²⁶⁵ Ks. esim. HM Treasury – FCA 2017, s. 2; Zachariadis – Ozcan 2017, s. 4-7; AdC 2018, s. 17.

kanssa. Tämä johtaisi luultavasti yhteentoimivuuden puutteeseen ja PSD2:n yhteensopivuuden ja harmonisoinnin tavoitteet saattaisivat jäädä toteutumatta.²⁶⁶

Minimitasoinen standardointi voisi puolestaan antaa sovellusrajapintojen kehittäjille mahdollisuuden luoda innovatiivisia mutta harmonisoituja rajapintoja, jotka toimisivat tehokkaasti yhteen kaikkien palveluntarjoajien sovellusten kanssa, mikä tarjoaisi avoimen pankkitoiminnan kehittämiseksi hyvän perustan. Tähän nojaten Euroopan parlamentti on ollut vahvasti standardoitujen sovellusrajapintojen luomisen kannalla ja myös EBA on puoltanut toimialalähtöistä standardointia.²⁶⁷ Useita standardointiprojekteja onkin parhaillaan vireillä. EU:hun verrattuna Iso-Britannia on edennyt siirtymässä kohti avointa pankkitoimintaa nopeammin asettamalla tavoitteet korkeammalle ja sitoutumalla koko alaa koskevien avoimien standardien kehittämiseen.²⁶⁸

Uudet vaatimukset käytännössä estävät luvussa 2.2.3 käsitellyn ruutukaappausmenetelmän käyttämisen, sillä sen ei ole katsottu täyttävän PSD2:n ja teknisten sääntelystandardien mukaisia turvallisuusvaatimuksia.²⁶⁹ Tämä aiheutti Euroopan FinTech-toimijoissa vastustusta, sillä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tarjoaminen on aiemmin perustunut pitkälti ruutukaappauksen käyttämiseen. FinTech-toimijoiden mukaan ruutukaappausmenetelmää on mahdollista muokata uuden sääntelyn mukaiseksi ja sen kieltäminen sotii niin teknologianeutraaliuden kuin tasapuolisten toimintaedellytysten periaatteita vastaan. Erityisrajapintojen käyttäminen antaa heidän mukaansa tilinpitäjäpankeille vallan kontrolloida tulevia innovaatioita, kun jokainen uusi toiminnallisuus tulee neuvotella tilinpitäjäpankkien kanssa erikseen. FinTech-toimijat ovat ilmaisseet huolensa myös siitä, pystytäänkö tai ovatko pankit halukkaita rakentamaan rajapinnat siten, että ne ovat asianmukaisesti saatavilla, toimivia ja suorituskykyisiä.²⁷⁰

Euroopan komission mukaan kolmansien palveluntarjoajien maksutiliyhteys pystytään turvaamaan edellä mainittujen varomekanismien avulla, sillä ongelmatapauksissa kolmannet palveluntarjoajat saavat poikkeuksellisesti maksutiliyhteyden tilinpitäjäpankkien

²⁶⁶ Colangelo – Bourgogno 2018, s. 24-25.

²⁶⁷ Euroopan parlamentin mietintö 2017, s. 13; EBA Opinion 2018a, s. 3.

²⁶⁸ Ks. tarkemmin Colangelo – Bourgogno 2018, s. 25-26.

²⁶⁹ EBAn mukaan: “[c]urrent access approaches, often referred to as ‘screen scraping’, in which the TPP impersonates the consumer and has access to all the consumer’s data, rather than only the data necessary to provide payment services, would not be compliant”, EBA Opinion 2017a, s. 8.

²⁷⁰ Future of European Fintech 2017.

asiakasrajapinnan kautta.²⁷¹ FinTech-toimijoiden huolet ovat kuitenkin ymmärrettäviä, sillä maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen laatu riippuu merkittävästi rajapintojen kautta tapahtuvan tiedonkulun laadusta ja toimivuudesta.²⁷²

4.3 Yhteenveto

Uusi teknologia, verkko- ja mobiilimaksujen laajentuva käyttö, sähköisen kaupankäynnin merkittävä kasvu sekä maksupalvelunkäyttäjien monipuolistuneet suhteet useiden tilinpitäjäpankkien ja kolmansien palveluntarjoajien kanssa näkyvät PSD2:ssa ja erityisesti XS2A-sääntelyssä. PSD2:ssa vahvistetaan uudenlainen lähestymistapa, jonka mukaan maksutilejä pidetään internet-pohjaisten maksupalvelujen tarjoamisen kannalta välttämättömänä toimintaedellytyksenä²⁷³ ja näin ollen niiden tietoihin pääsy avataan myös kolmansille palveluntarjoajille.

Tätä taustaa vasten PSD2 tekee selväksi, että maksupalvelunkäyttäjällä on oikeus käyttää kolmansien palveluntarjoajien tarjoamia palveluja, mikäli heidän maksutililleen on pääsy verkon kautta. Kun kolmas palveluntarjoaja on saanut nimenomaisen hyväksynnän maksupalvelunkäyttäjältä, hän saa oikeuden päästä käsiksi rajattuihin ja hyväksynnän piirissä olevien tilien maksutietoihin, joita se saa käyttää, hankkia ja säilyttää vain palvelun suorittamista varten. XS2A ei siten missään nimessä anna kolmansille palveluntarjoajille täysin vapaata pääsyä kaikkeen tilinpitäjäpankkien hallussa olevaan asiakastietoon, vaan sääntelyllä asetetaan niiden tilille pääsulle yksityiskohtaisia rajoituksia ja vaatimuksia.

Kolmannet palveluntarjoajat voivat jatkossakin solmia yhteistyösopimuksia tilinpitäjäpankkien kanssa, mutta XS2A:n avulla myös sellaisille kolmansille palveluntarjoajille, joilla ei syystä tai toisesta ole sopimusta tilinpitäjäpankkien kanssa, taataan pääsy palvelujen tarjoamisen kannalta välttämättömään tietoon. Haasteita asettaa kuitenkin se, että ainakaan tässä vaiheessa XS2A:n sisältö ei ole täysin selvä, mikä jättää tilaa erilaisille tulkintavaihtoehdoille ja kolmansien palveluntarjoajien pääsyoikeuden epäselvyydelle. Kuten edellä esitettiin, eräät PSD2:n termit, esimerkiksi maksutili ja arkaluonteiset maksutiedot, voivat osoittautua ongelmallisiksi ja niitä

²⁷¹ Euroopan komission tiedonanto 2017, s. 4.

²⁷² Vezzoso 2018, s. 35.

²⁷³ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että maksutileillä tai maksutilitiedoilla olisi välttämättä kilpailuoikeudellisen *essential facilities* -doctriinin mukainen olennaisen toimintaedellytyksen asema. Ks. tarkemmin Mezzacapo 2018, s. 3.

saatetaan tulkita eri tavoin eri jäsenvaltioissa, mikä heikentäisi yhtenäisen EU:n maksumarkkinan tavoitteen toteutumista.

Eri jäsenvaltioiden näkemysten lisäksi myöskään tilinpitäjäpankkien ja kolmansien palveluntarjoajien näkemykset eivät välttämättä kohtaa, jolloin tulkinnanvaraisista säädöksistä voi tulla niiden välillä erimielisyyttä. Tilinpitäjäpankit voivat tulkita säännöksiä tiukemmin, kun taas kolmansien palveluntarjoajien edun mukaista on tulkita niitä laiveammin. Ainakaan toistaiseksi EBA tai Euroopan komissio ei ole onnistunut antamaan niin kattavia ohjeistuksia säännösten soveltamisesta, että niiden sisältö olisi täysin kirkas. Oman lusikkansa soppaan tuo rajapintojen tekninen toteuttaminen. Jotta maksupalvelunkäyttäjät ja kolmannet palveluntarjoajat voivat hyödyntää täysimääräisesti omia käyttö- ja pääsyoikeuksiaan, on ensiarvoisen tärkeää, että rajapinnat toimivat luotettavasti.

XS2A-sääntely muodostui hyvin monimutkaiseksi ja tekniseksi sääntelykokonaisuudeksi, joka yksityiskohtaisuudestaan huolimatta jättää säännöksiin harmaita alueita. Sääntely onkin hyvä esimerkki siitä, kuinka vaikeaa alati muuttuvassa ja moniulotteisessa FinTech-toimintaympäristössä on löytää tasapaino eri etujen ja tavoitteiden välillä. Selkeyden, teknologianeutraaliuden, sääntelyn tehokkaan toiminnan sekä turvallisuuden välillä tasapainoilu on luonut sääntelyyn omat vivahteensa.

5 NÄKÖKOHTIA XS2A-SÄÄNTELYN VAIKUTUKSISTA JA HAASTEISTA

5.1 Lisääkö sääntely kilpailua ja innovaatioita?

*”Data are power.”*²⁷⁴

Viimeisen vuosikymmenen aikana älypuhelin on vakiintunut lähes jokaisen ihmisen käsivarren jatkeeksi ja kaikkien ostosten tekemisestä uutisten seuraamiseen on olemassa oma sovelluksensa. Esimerkiksi musiikin kuuntelu, tv-sarjojen katsominen ja yhteydenpito ihmisten välillä ovat teknologian kehittymisen myötä muuttuneet ja kokonaiset toimialat ovat muuttaneet muotoaan. Mitä on samaan aikaan tapahtunut maksupalveluissa? Vastaus: hyvin vähän – edelleen maksaminen muovisen maksukortin tai pankin tilisiirtojärjestelmän avulla on

²⁷⁴ Döderlein 2018, s. 125.

arkipäivää.²⁷⁵ Maksupalvelualan innovatiivisuus on siten ollut hyvin rajallista samalla, kun digitalisaatio on muokannut monia muita aloja merkittävästi.

Tällaisen markkinahäiriön syntymiseen on vaikuttanut erityisesti se, että perinteisesti raskaasti säädellyllä maksupalvelualalla on ollut vain vähän toimijoita ja korkeat markkinoillepääsyn esteet. Toisin sanoen kilpailu alalla ei ole ollut kovin voimakasta, mikä on yksi pääsyyistä maksupalveluinnovaatioiden vähäisyydelle.²⁷⁶ Samat EU:n lainsäätäjät, jotka aikaisemmin mahdollistivat yksityiskohtaisen ja yhtenäistävän sääntelyn avulla pankeille hyvin vahvan markkina-aseman maksupalvelusektorilla,²⁷⁷ ovat nyt ryhtyneet purkamaan alan tehokkaan kilpailun esteitä PSD2:n ja XS2A:n avulla. Yksi PSD2:n tavoitteista on PSD1:n avulla saavuttamatta jäänyt kilpailun ja innovaatioiden lisääminen.²⁷⁸ Uuden juridisen instrumentin eli XS2A:n avulla innovaation tuulten toivotaan ravisuttavan myös maksupalvelualaa.

On kuitenkin hyvä muistaa XS2A-sääntelyn pohjimmainen systematiikka eli että se rakentuu ensisijaisesti maksutilinhaltijoiden oikeudesta valita palveluntarjoajansa ja määrätä tiedoistaan. Vasta toisena tulee sääntelyn luonne oikeudellisena välineenä kilpailun lisäämiseen ja kolmansien palveluntarjoajien maksutileille pääsyyn. Näin ollen, mikäli tilinpitäjäpankki evää kolmansilta palveluntarjoajilta tilille pääsyn ilman oikeutettua syytä, se loukkaa nimenomaan maksutilinhaltijan oikeutta käyttää kolmansia palveluntarjoajia. Tästä huolimatta on hedelmällistä tarkastella sääntelyä kilpailun ja innovaatioiden lisäämiseen tähtäävänä juridisenä kokonaisuutena, sillä tässä suhteessa siihen kohdistuvat odotukset ovat korkealla.

Pohjimmiltaan sähköisissä maksupalveluissa on kyse datasta. Merkittävimmät FinTech-innovaatiot ovat rakentuneet uudenlaisen datan hyödyntämisen ympärille, eivätkä maksupalvelut ole poikkeus.²⁷⁹ Liiketoiminnan fokus on siten myös maksupalveluissa siirtynyt yhä vahvemmin dataan. Mikäli jokin toimija ei pääse maksupalvelua varten tarvittavaan dataan käsiksi, sen mahdollisuudet päästä alalle ovat huonot, vaikka se täyttäisi toimilupavaatimukset ja kykenisi kehittämään ensiluokkaisen palvelun. Näin ollen sähköisten maksupalvelujen tarjoaminen on riippuvaista datasta ja datan saaminen sekä hyödyntäminen ovat innovaatioiden

²⁷⁵ Esimerkiksi Suomessa päivittäistavaraostojen tavallisin maksutapa on maksukortti ja laskujen maksaminen sekä verkkokauppaostokset hoidetaan yleisimmin tilisiirrolla, Finanssiala 2017, s. 45 ja 50.

²⁷⁶ Döderlein 2018, s. 123.

²⁷⁷ Ks. EU:n maksupalvelusääntelyn pankkien asemaa vahvistavasta vaikutuksesta luku 2.2.4.

²⁷⁸ Ks. London Economics Study 2013, s. 43-45.

²⁷⁹ Vezzoso 2018, s. 32.

keskiössä. XS2A-sääntely muodostaa siten tärkeän maksupalveluihin liittyvää dataan pääsyä koskevan ex ante -järjestelmän, jonka avulla helpotetaan alan innovaatioiden kannalta kriittisen datan liikkumista.

Ennen XS2A-sääntelyä pankit olivat käytännössä katsoen määräävässä markkina-asemassa asiakkaidensa maksutilitietojen osalta,²⁸⁰ eikä uusilla markkinatulokkailla ollut mahdollisuutta päästä tietoihin käsiksi muutoin, kuin sopimalla siitä pankkien kanssa. XS2A muuttaa tätä dynamiikkaa ja mahdollistaa sen, että asiakassuhteen hoitajan ja maksutilin ylläpitäjän roolit aidosti eriytyvät toisistaan riippumattomille tahoille. Sääntely modularisoi maksupalvelujen kaksi osaa omiksi itsenäisiksi kokonaisuuksikseen.²⁸¹ Toki kolmannet palveluntarjoajat ovat edelleen riippuvaisia tilinpitäjäpankkien ylläpitämistä maksutileistä, eikä maksupalvelujen yhteys maksutiliin ole näin ollen XS2A:n myötä kadonnut. Maksutilille pääsy on kuitenkin järjestetty säänneltyjen rajapintojen kautta ja niiden ylläpito on lakisääteinen velvollisuus, jonka noudattamista toimivaltaiset viranomaiset valvovat.

XS2A:n myötä uudet maksupalvelujen kehittäjät voivat luottaa siihen, että ne saavat tietyn minimitietomäärän, vaikka eivät pääsisikään yhteistyösopimukseen tilinpitäjäpankkien kanssa. Maksupalvelujen modulaarisuus näin ollen legitimoii niiden kilpailuaseman sekä poistaa tiettyjä pankkien asettamia markkinoille pääsyn esteitä.²⁸² Vastaavanlaista markkinoiden avaamista sääntelyn avulla on toteutettu aiemmin esimerkiksi energia- ja televiestintäaloilla. Nämä esimerkit ovat osoittaneet, että tällaisilla sääntelytoimilla voidaan lisätä kilpailua toimialoilla, joissa vakiintuneilla toimijoilla on määräävä asema ja markkinavoima, joka johtaa monopolistiseen käyttäytymiseen loppukäyttäjän kustannuksella.²⁸³ Näiden kokemusten valossa vaikuttaa uskottavalta, että XS2A:n avulla todella pystytään edistämään palvelujen eriytymistä sekä tasapuolisempia toimintaedellytyksiä ja niiden kautta myös innovaatioita.

On hyvä huomioida, että XS2A ei anna kolmansille palveluntarjoajille avointa pääsyä kaikkeen pankkien hallinnoimaan dataan, vaan oikeus on rajattu tiukasti maksutoimeksiantoja tilitietopalvelujen tarjoamisen kannalta tarpeellisiin tietoihin, mikä rajoittaa innovaatioiden pohjaksi saatavan datan laajuutta. Innovaatioiden kannalta ideaalia mahdollisimman vapaata

²⁸⁰ Ks. edellä alaviite 165.

²⁸¹ Chiu 2017, s. 212.

²⁸² Chiu 2017, s. 212.

²⁸³ Zachariadis – Ozcan 2017, s. 5. Ks. myös Salmony 2014, s. 3-4.

tietoihin pääsyä on siten suitsittu yksityiskohtaisilla säännöksillä, jotka pyrkivät turvaamaan kuluttajansuojaa, tietosuojaa ja maksumarkkinoiden vakautta.

XS2A velvoittaa tilinpitäjäpankit antamaan pääsyoikeuden vain toimiluvan saaneille tai rekisteröityneille maksutoimeksianto- tai tilitietopalvelun tarjoajille eli hyvin rajatulle toimijajoukolle. Rekisteröitymisen tai toimiluvan mukana tulevat myös erityiset kuluttajansuojaa koskevat velvoitteet, joita kolmansien palveluntarjoajien tulee noudattaa.²⁸⁴ Näin ollen turvatus maksutiliyhteyden ja datan saannin vastapainona kolmansiin palveluntarjoajiin kohdistuu paitsi rekisteröinti- tai toimilupavaatimukset myös kuluttajien suojaamiseen liittyviä velvoitteita, mikä rajoittaa niiden aiemmin hyvin vapaata toimintaa ja vaikuttaa uusien palvelujen kehittämiseen.

On syytä huomioida, että XS2A rajoittuu vain maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluihin eli niin kutsuttuihin liitännäispalveluihin jättäen muut tasot maksujärjestelmistä ulkopuolelleen. Uusi sääntely ei suoraan vaikuta pankkien ydintoimintaan eli talletusten ottamiseen ja käyttötilien tarjoamiseen.²⁸⁵ Tällaisen toiminnan aloittaminen vaatii palveluntarjoajalta edelleen pankkitoimilupaa, eikä uudella sääntelyllä ole siihen siten vaikutusta. Lisäksi myös selvitys- ja toimitusjärjestelmät (*clearing and settlement*) jäävät edelleen pankkipohjaisiksi toiminnoiksi eli vähemmän kilpailulle alttiiksi alueiksi.²⁸⁶ PSD2:n vaikutus kohdistuu näin ollen lähinnä pankkien asiakaskontaktiin maksupalveluissa. Yleisimmät pankkien ja niiden asiakkaiden välisen vuorovaikutuksen muodot ovat maksujen tekeminen ja maksutilin saldon tarkistaminen.²⁸⁷ Maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelut vastaavat juuri näihin tarpeisiin, joten tällaisten palvelujen laajempi käyttö siirtäisi suoraan asiakasvuorovaikutusta pankeilta kolmansille palveluntarjoajille.

Ainakin tällä hetkellä markkinoilla olevat innovatiiviset maksupalvelut taipuvat luontevasti joko maksutoimeksiantopalvelun tai tilitietopalvelun kategoriaan. Kun otetaan huomioon kyseisten palvelujen teknologianeutraali määrittely, voidaan mielestäni perustellusti olettaa, että PSD2 mahdollistaa hyvin monipuolisten palvelujen kehittämisen. Uusilla palvelutarjoajilla on myös edelleen mahdollisuus neuvotella sopimuksia pankkien kanssa kuten aikaisemminkin, mikäli XS2A:n mukainen rajapinta ei täytä niiden tarpeita. Näin ollen ainakin tämänhetkiseen

²⁸⁴ Ks. PSD2:n kuluttajansuojasäännöksistä Chiu 2017, s. 212-214.

²⁸⁵ Zunzunegui 2018, s. 17.

²⁸⁶ Chiu 2017, s. 215.

²⁸⁷ Denecker – Gulati – Niederkorn 2014.

markkinatilanteeseen XS2A vaikuttaisi soveltuvan hyvin, mutta on mahdollista, että teknologiakehitys muuttaa tilannetta.

Vaikka XS2A-sääntely on kohdistettu vain tiettyihin palvelumuotoihin ja tietojen saannin sekä hyödyntämisen laajuutta on merkittävästi rajattu, sen aikaansaama kilpailu voi riittää parantamaan käyttäjäkokemusta ja alentamaan kustannuksia jopa huomattavasti.²⁸⁸ Sääntelyn rajatusta soveltamisalasta huolimatta sen odotetaan tukevan uusien toimijoiden markkinoille tuloa, muuttava maksuarkkinoita kilpailullisemmiksi ja siivittävän maksualan innovaatioita, erityisesti mobiilimaksamista.²⁸⁹ XS2A-sääntelyn toimivuus kilpailun avaajana riippuu kuitenkin siitä, miten maksualan toimijat onnistuvat toteuttamaan sen tekniset yksityiskohdat sekä kuinka tehokkaasti jäsenvaltiot ja toimivaltaiset viranomaiset valvovat toimijoita ja määräävät sääntelyn rikkomuksista seuraamuksia.²⁹⁰

5.2 Ketkä ovat johtavia maksupalveluntarjoajia tulevaisuudessa?

”The opening up of the customer interface and payment services business, could, in time, signal the end of universal banking as we know it.”²⁹¹

PSD2 avulla avoimen pankkitoiminnan odotetaan haastavan pankkien status quoa maksupalvelujen alalla, sillä pankkien portinvartijaroolin oletetaan vähentyvän ja uusien palveluntarjoajien markkinoille tulon helpottuvan, kun niiden ei ole välttämätöntä päästä sopimukseen palvelujen tarjoamisesta tilinpitäjäpankkien kanssa. Toiveet siitä, että kolmannet palveluntarjoajat pääsevät paremmin maksupalvelumarkkinoille ja pystyvät kilpailemaan tehokkaammin pankkeja vastaan ovat korkealla. Vaikka uuden sääntelyn tosiasialliset vaikutukset alkavat näkyvä vasta, kun sitä aletaan soveltaa, voimme pohtia, mikä on se taho, joka poimii kirsikat kakusta eli saa suurimman hyödyn XS2A-sääntelystä?

Perinteisten pankkien etuna on kuluttajien luottamus ja tunnettuus, mutta niiden vanhanaikaiset tietokonejärjestelmät eivät välttämättä pysty peittoamaan uudempien kilpailijoiden tarjoamaa käyttäjäkokemusta, joten monet pankit ovat turvautuneet yhteistyöhön ulkopuolisten

²⁸⁸ Chiu 2017, s. 212.

²⁸⁹ Fraile Carmona – González-Quel Lombardo – Rivera Pastor – Tarín Quirós – Villar García – Ramos Muñoz – Castejón Martín 2018, s. 60. Ks. mobiilimaksamisesta Döderlein 2018, s. 123.

²⁹⁰ Jäsenvaltiota säättävät itse PSD2:n rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista, PSD2, 103 artikla. Ks. myös EBA Ohje 2017.

²⁹¹ Carney 2017, s. 11.

maksupalvelusovellusten kehittäjien kanssa.²⁹² Uusi sääntely luo pankeille haasteita, mutta myös uusia mahdollisuuksia kehittää palvelujaan sekä toimia toisiinsa nähden kolmansina palveluntarjoajina. Kilpailun lisääntyminen voi antaa pankeille tarvittavan sysäyksen finanssialan evoluution mukanaan tuoman dataan keskittyneiden toimintatapojen täysimääräiseen hyödyntämiseen ja parantaa palvelujen tasoa siten, etteivät kuluttajat välttämättä halua hyödyntää tilinpitäjäpankkinsa ulkopuolisia palveluntarjoajia.²⁹³ Toisaalta automatisoitujen algoritmeihin ja tekoälyyn perustuvien datan prosessointi- ja jakamisen menetelmien aseman vahvistuminen maksupalveluissa voi asteittain johtaa siihen, etteivät pankit ole enää tehokkain toimijaryhmä tällaisten palvelujen tarjoamisessa.

Tällä hetkellä maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja tarjoavat Euroopassa lähinnä pienemmät FinTech-yritykset. Sääntelymuutosten avulla uusien palveluntarjoajien on helpompi päästä markkinoille, joten FinTech-yritykset ovat pitäneet PSD2:ta tervetulleena uudistuksena.²⁹⁴ Viime vuosien aikana puhe FinTech-yrityksistä pankkien haastajina on kuitenkin muuttunut enemmänkin puheeksi yhteistyöstä. Tiedon jakamisella ja yhteistyöllä perinteisten ja uudempien toimijoiden välillä voidaan luoda laajempia palveluja asiakkaille siten, että kukin toimija keskittyy ydinosaamiseensa.²⁹⁵ PSD2:n siivittämät avoimen pankkitoiminnan projektit voivat edistää tätä uudenlaisen liiketoimintamallin luomista.

Maksualan kehittyminen Euroopan ulkopuolella antaa kuitenkin viitteitä siihen, että maksupalveluntarjoajat, jotka tulevat markkinoille muilta datan käyttöön ja käyttäjälähtöisyyteen keskittyneiltä aloilta, voivat saada etua PSD2:n kaltaisesta sääntelystä ja ovat hyvässä asemassa kilpaillakseen pankkeja vastaan. Esimerkiksi Kiinassa markkinoita dominoivat Alipay, jonka omistaa verkkokaupasta tunnettu Alibaba Group, ja WeChat Pay, jonka omistaa Tencent-konglomeraatti. Molempien toimijoiden palveluja yhdistävät vahva käyttäjäpohja, korkea markkina-arvo sekä datan keräämiseen ja hyödyntämiseen keskittyvät

²⁹² Copeland 2018, s. 219. Ks. myös Milanesi, s. 194-196, jonka mukaan pankit voivat hyödyntää *banking-as-a-marketplace*-strategiaa eli tarjota omien ydinpalvelujensa ohella valikoituja kolmansien palveluntarjoajien palveluja tai *banking-as-a-platform*-strategiaa eli luoda laajat avoimet rajapinnat ja toimia ikään kuin maksupalvelujen alustana.

²⁹³ Zetsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 31-32.

²⁹⁴ Future of European Fintech 2017, s. 1.

²⁹⁵ Lähteenmäki 2019, s. 80.

liiketoimintamallit.²⁹⁶ Kiinalaiset toimijat voivat vaikuttaa maksupalvelujen tarjoamiseen myös Euroopassa ja Suomessa.²⁹⁷

Vielä enemmän PSD2:n yhteydessä on kiinnitetty huomiota amerikkalaisten teknologiajättiläisten eli Google, Amazon, Facebook ja Apple (GAFA-yhtiöt) haluan saada osansa maksupalvelumarkkinasta.²⁹⁸ GAFA-yhtiöiden voidaan nähdä monelta osin olevan ihanteellisessa asemassa uuden sääntelyn hyödyntämisessä. Niillä on vakiintunut osaaminen datan käyttöön ja asiakkaita houkuttavien sovellusten luomiseen. Mikäli yhtiöt saavat maksupalveluissa vakiintuneen aseman, ne todennäköisesti käyttävät sitä hyödykseen. Esimerkiksi Googlen viimeaikainen käyttäytyminen ja siihen kohdistetut kilpailuoikeudelliset menettelyt osoittava, että yhtiö on taipuvainen kilpailua rajoittavaan toimintaan.²⁹⁹

Vaikka PSD2 tähtää edellä todetusti kilpailun lisäämiseen, lopputulos saattaa muodostua päinvastaiseksi. XS2A-sääntelyn odotetaan kyllä haastavan pankkien asemaa maksupalveluntarjoajina, mutta tilalle saattaa astua jo muita digitaalisia markkinoita hallitsevia suuryrityksiä. Näin ollen on mahdollista, että myös maksupalvelualan dataan keskittyneet palvelut valuvat omalla sektorillaan vahvoilta markkinatoimijoilta eli pankeilta globaalisti vahvoille toimijoille eli teknologiajäteille kuten GAFA-yhtiöille.³⁰⁰ XS2A-sääntely antaa kolmansille palveluntarjoajille välineen päästä tilinpitäjäpankkien asiakasdataan, mutta tilinpitäjäpankit eivät sen nojalla pääse vastavuoroisesti kolmansien palveluntarjoajien hallussa olevaan dataan käsiksi. Tämä on perusteltua tilanteessa, jossa vahvemmat markkinatoimijat (pankit) luovuttavat tietoja heikommille markkinatoimijoille (pienet FinTech-yhtiöt), mutta ilmoille voidaan heittää kysymys: onko sääntely oikeutettua, jos pankit joutuvat luovuttamaan tietoja kansainvälisille teknologiajäteille?

Jos ajatusketjua jatketaan pidemmälle, PSD2:lla voi olla hyvin pitkälle meneviä seurauksia koko finanssipalvelualalla. Vaikka XS2A koskee vain maksupalveluja ja eritoten maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja, on maksaminen hyvä tapa päästä käsiksi pankkien asiakasrajapintaan ja maksutilitietoihin. Näin ollen maksupalvelut voisivat toimia ikään kuin

²⁹⁶ Lu 2018, s. 40-41.

²⁹⁷ Lähteenmäki 2019, s. 82.

²⁹⁸ Esimerkiksi Google Pay on jo saanut sähköisen rahan liikkeeseenlaskijalaitoksen toimiluvan ja sillä on oikeus tarjota myös maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja.

²⁹⁹ Fraile Carmona – González-Quel Lombardo – Rivera Pastor – Tarín Quirós – Villar García – Ramos Muñoz – Castejón Martín 2018, s. 97-98.

³⁰⁰ Zetzsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 32.

ponnistuslautana myös muiden finanssipalvelujen tarjoamisessa.³⁰¹ On kuitenkin huomioitava, että XS2A:han perustuva tietojen saanti ja käyttö on tiukasti rajattua, mikä pyrkii ehkäisemään vain maksupalvelunkäyttäjien tietojen hyväksikäyttöön perustuvien liiketoimintamallien syntymistä ja hankaloittaa maksupalvelutietojen hyödyntämistä esimerkiksi markkinointitarkoituksiin. EU myös seuraa teknologiyhtiöiden toimintaa maksupalvelualalla ja suhteessa PSD2:een.³⁰²

Vaikka sääntelyn käytännön toimivuus on vielä näkemättä ja siihen liittyy useita avoimia kysymyksiä, yhteenvetona voidaan todeta, että riippuen maksupalvelualan markkinaosuuksien kehittymisestä, kolmansien palveluntarjoajien moninaisuus voi pitkällä tähtäimellä osoittautua haastavaksi. Pienten FinTech-yritysten kilpailuasetelman edistäminen on eri asia kuin suurten teknologiyhtiöiden uuden toimialavaltauksen avustaminen. Vielä toistaiseksi on kuitenkin vaikeaa sanoa, mikä palveluntarjoajaryhmä sääntelystä loppujen lopuksi hyötyy eniten tai miten merkittävä rooli sääntelyllä on avoimen pankkitoiminnan kehityskulussa.

5.3 Miten sääntelyn yksityiskohtaisuus ja liityntäkohdat kilpailuoikeuteen sekä tietosuojaan vaikuttavat sen toimivuuteen?

”The devil likes to dwell in complex technical details.”³⁰³

Kuten luvusta 4.2 käy ilmi, XS2A on hyvin tekninen ja yksityiskohtainen sääntelykokonaisuus. On esitetty, että PSD2:n ja teknisten sääntelystandardien täsmentäminen yksityiskohtaisilla ohjeistuksilla voi johtaa maksutileille pääsyn tosiasiallisen toteutumisen vaarantumiseen.³⁰⁴ Esimerkiksi tiedot, joita kolmas palveluntarjoaja saa sääntelyn nojalla pyytää, voidaan tulkita niin suppeasti, etteivät palveluntarjoajat pysty käytännössä toteuttamaan suunniteltuja liiketoimintamallejaan. Lisäksi on esitetty, että sääntelyn monimutkaisuus voi olla otollista kasvualustaa strategioille, jotka luovat esteitä ja haasteita kilpailun ja innovaatioiden toteuttamiselle.³⁰⁵ Vaikka rajapinta täyttäisi kaikki PSD2:n ja teknisten sääntelystandardien asettamat vaatimukset, mutta se ei toimi käytännössä tai sen hyödyntämistä haitataan

³⁰¹ Döderlein 2018, s. 125.

³⁰² Jacob 2018, 23:04-23:36

³⁰³ Vezzoso 2018, s. 37. Esimerkiksi Kiinassa Alipay ja WeChat Pay ovat ryhtyneet maksupalvelujen kautta saavutetun asemansa turvin tarjoamaan asiakkailleen myös muita finanssipalveluja, ks. tarkemmin Kapron 2018, s. 71.

³⁰⁴ ACM 2017, s. 36.

³⁰⁵ Vezzoso 2018, s. 37.

hienovaraisemmilla keinoilla, jotka eivät suoraan riko sääntelyä, PSD2:n tavoitteet kilpailun ja innovaatioiden lisäämisestä voivat jäädä turhiksi toiveiksi.

PSD2 on vakuuttava lainsäädännöllinen ratkaisu maksumarkkinoiden kilpailun puutteeseen, mutta se ei missään nimessä poissulje yleisen kilpailuoikeuden välineiden hyödyntämistä. Vaikka erityissääntely on tarpeellista, liittyy maksupalvelujen alustamaiseen kehityssuuntaan, vahvoihin perinteisiin toimijoihin (pankit) sekä potentiaaliseen suurten teknologiayritysten markkinoille tulon myös kilpailuoikeudellisia näkökulmia, jotka voivat limittyä erityissääntelyyn.³⁰⁶ Kilpailuoikeus voidaan nähdä ikään kuin XS2A:ta täydentävänä välineenä puuttua myös yllä mainittuihin hienovaraisempiin kilpailua rajoittaviin menettelytapoihin, jotka eivät suoraan riko XS2A:ta.³⁰⁷

Selkeä osoitus PSD2:n ja kilpailuoikeuden hybridimäisestä suhteesta oli Euroopan komissio lokakuussa 2017 eli juuri ennen PSD2:n soveltamisen aloittamista suorittamat kilpailua estävien käytäntöjen selvittämiseen tähtäävät yllätystarkastukset pankkiyhdistysten toimistoihin Puolassa ja Alankomaissa.³⁰⁸ Asiaa koskevassa lehdistötiedotteessaan komissio selvensi, että sen huolenaiheena on, että kyseiset yhdistykset tai niihin kuuluvat yritykset ovat saattaneet osallistua kilpailunvastaisiin käytäntöihin, joiden tarkoituksena on sulkea pois muut kuin pankkien omistamat rahoituspalvelujen tarjoajat estämällä niiltä pääsy pankkiasiakkaiden tilitietoihin, vaikka asiakkaat ovat antaneet suostumuksensa tällaiseen käyttöön.³⁰⁹ Tosin ainakaan tähän mennessä komissio ei ole ilmoittanut, että tarkastusten perusteella olisi ryhdytty jatkotoimiin.

Kilpailuoikeudellisten liityntöjen lisäksi PSD2:lla on liityntöjä tietosuojasääntelyyn, sillä erityisesti XS2A on mielenkiintoinen yhdistelmä rahoitus- ja tietosuojasääntelyille tyypillisiä elementtejä. XS2A:n nojalla saatavien henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleisesti myös tietosuoja koskevaa sääntelyä, ellei sääntelyssä nimenomaisesti poiketa tästä ja tällaisessakin tapauksessa tietosuojasääntelyä on käytettävä käsittelyssä ohjeena.³¹⁰ Yleisessä tietosuoja-

³⁰⁶ Fraile Carmona – González-Quel Lombardo – Rivera Pastor – Tarín Quirós – Villar García – Ramos Muñoz – Castejón Martín 2018, s. 104.

³⁰⁷ Ks. tarkemmin Colangelo – Bourgoine 2018, s. 29-31; ACM 2017, s. 34.

³⁰⁸ FT 8.10.2017.

³⁰⁹ Euroopan komission Fact Sheet 2017. Yllätystarkastukset ovat alustava vaihe, mikäli komissio epäilee kilpailunvastaiseen toimintaa. Niiden suorittaminen ei kuitenkaan tarkoita, että tarkastuksen alaiset toimijat olisivat syyllistyneet kilpailunvastaiseen toimintaan.

³¹⁰ PSD2, johdanto-osan kohta 89; Mezzacapo 2018, s. 6.

asetuksessa on monia päällekkäisyyksiä ja yhteensovittamishaasteita XS2A-sääntelyn kanssa kuten yleinen tietojen siirrettävyyssäännös³¹¹, maksutilitietojen mukana siirtyvät kolmansien osapuolten tiedot³¹² sekä nimenomaisen suostumuksen tarve ja käsitteen tulkinta³¹³. Näin ollen maksupalvelunkäyttäjien henkilötietojen suojaamiseen liittyy vielä harmaita alueita, mikä herättää kysymyksiä PSD2:n ja yleisen tietosuojasetuksen yhteensopivuudesta.³¹⁴ Tietosuojatyöryhmä on selvästi osoittanut, että sääntelyjen yhteensovittaminen on tärkeää listaamalla PSD2:ta ja yleistä tietosuojasetusta koskevan ohjeistuksen laatimisen tavoitteekseen vuosien 2019-2020 välisenä aikana.³¹⁵

On helppo yhtyä Zunzunegui ajatukseen, että sähköisten maksupalvelujen sääntelyparadigman rakentamisessa on kyse organisoidun digitaalisen maksujärjestelmän luomisesta, jossa pankit ja teknologiayritykset tekevät yhteistyötä finanssivalvonta- ja tietosuojaviranomaisten valvonnassa.³¹⁶ Itse lisäksi tähän edeltävän tarkastelun pohjalta vielä kilpailuviranomaiset. Finanssialan sääntely ja dataa koskeva sääntely ovat pitkään kehittyneet erillisissä siiloissa ja perustuneet hyvin erilaisille periaatteille ja toimintatavoille.³¹⁷ Omat haasteensa tuo EU:n kilpailuoikeus, jolla niin ikään on omanlaisensa asema ja tavoitteet. PSD2 ei siten yksinään tarjoa kokonaisvaltaista vastausta kolmansien palveluntarjoajien asemaan ja tietojen saantiin, vaan kolmansien palveluntarjoajien toimintaedellytysten kannalta tärkeäksi elementiksi nousee itse PSD2:n haastavan ja yksityiskohtaisen säännöskokonaisuuden soveltamisen lisäksi finanssialan, viranomaisten ja tuomioistuimien kyky ymmärtää ja hallita näiden erilaisten sääntelykokonaisuuksien vuorovaikutusta.

5.4 Onko uusi sääntely vallankumous vai evoluutio?

*”New facts, new law.”*³¹⁸

PSD2 on Euroopan komission ensimmäinen todellinen yritys hallinnoida verkkomaksumenetelmien huomattavaa kasvua ja maksujen suorittamisen muuttuvia

³¹¹ Ks. Tietosuojatyöryhmä 2017, s. 8.

³¹² Ks. EDPB Letter 2018.

³¹³ Ks. EDPB Letter 2018; Mezzacapo 2018, s. 7.

³¹⁴ Chambre des Représentants de Belgique 2018, s. 6.

³¹⁵ EDPB Work Program 2019/2020, s. 2.

³¹⁶ Zunzunegui 2018, s. 19.

³¹⁷ Zetzsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 46.

³¹⁸ Zunzunegui 2018, s. 33.

olosuhteita.³¹⁹ Vanha maksupalvelusääntely ei enää soveltunut tarvittavalla tavalla yhä digitaalisempaan toimintaympäristöön, jossa rahan ohella tärkeäksi instrumentiksi on noussut data. Uusi sääntely on selkeästi aiheuttanut maksamisen markkinoilla kuohuntaa, mutta sen tarkkoja vaikutuksia kukaan tuskin pystyy vielä luotettavasti arvioimaan. Onko kyseessä vallankumous vai pikemminkin vain maksupalvelumarkkinan evoluutio?

Vuodesta 2018 on puhuttu dataan perustuvan finanssialan alkuräjähdyksenä.³²⁰ Viime vuonna astui voimaan neljä EU:n finanssipalvelumarkkinoiden datafikaatio- ja digitalisaatiokehitykseen vaikuttavaa sääntelyhanketta, joista yksi oli PSD2.³²¹ FinTech sitoo finanssipalvelut, datan ja teknologian yhteen uudistaen finanssialan toimintaympäristöä.³²² FinTechiin liittyvä sääntely on monialaista ja yhdellä alueella tehdyt linjaukset saattavat vaikuttaa myös muiden alueiden lähestymistapoihin.³²³ Näin ollen PSD2:n vaikutukset voivat yltää myös maksupalvelujen ulkopuolelle muuhun FinTech-toimintaympäristöön. XS2A-sääntelyn laajentamista myös muihin kuin maksutilitietoihin, kuten vakuutus- ja lainatietoihin, on jo väläytelty. PSD2:ta on lisäksi esitelty poliittisena interventiona, joka voisi toimia esikuvana muiden dataan keskittyneiden alojen sektorikohtaisille ratkaisuille.³²⁴ PSD2:n vaikutukset saattavat siten pidemmällä tähtäimellä ulottua jopa finanssialan ulkopuolelle.

Vaikka PSD2:n merkitystä ei ole syytä vähätellä, mielestäni puheet sen disruptiivista vaikutuksesta tai mukanaan tuomasta pankkitoiminnan vallankumouksesta on aiheellista pitää maltillisina ja kriittisinä. Kuten aiemmin tässä tutkielmassa tuotiin esiin, sääntely on vain yksi muuttuja monimutkaisessa avoimen pankkitoiminnan ja datakeskeisen finanssialan kehityksessä. Paljon on kiinni esimerkiksi teknologian kehittämisestä ja asiakkaiden

³¹⁹ Donnelly 2016, s. 827-828.

³²⁰ Zetzsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 11-12.

³²¹ Muut ovat viides rahanpesudirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta); MiFID II (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta) sekä yleinen tietosuojasetus.

³²² Ks. yleisesti EBA Report 2018a ja EBA Report 2018b.

³²³ Zetzsche – Arner – Buckley – Weber 2019, s. 46-47.

³²⁴ Ks. Commission staff working document 2017, s. 21. Ks. tarkemmin sektorikohtaisten datanjakamista koskevien sääntelyjen tarpeellisuudesta Graef – Pruffer 2018 sekä analyysi yleisesti digitaaliselle taloudelle sopivasta tiedonhallintajärjestelmästä Zech 2016.

valinnoista.³²⁵ Pelkkä kolmansien palveluntarjoajien toiminnan mahdollistaminen lainsäädännön keinoin ei yksin riitä maksupalvelualan kokonaisvaltaiseen muutokseen.

On kuitenkin mielestäni perusteltua todeta, että XS2A-sääntely raivaa tietä kohti avoimen pankkitoiminnan toimintaympäristöä ja osoittaa EU:n haluavan olla avoimen pankkitoiminnan kehityksen etunenässä. Sääntely nopeuttaa ja osittain myös pakottaa maksupalvelualaa siirtymään kolmansia palveluntarjoajia tukevaan innovaatiopohjaiseen, alustamalliseen toimintaan.³²⁶ Maksupalveluissa, kuten finanssialalla muutenkin, yksityiskohtaista sääntelyä on suuri määrä, joten sääntelykehyksellä on merkittävä asema uusien toimijoiden alalle tulossa ja uusien palvelujen kehittämisessä. Voimakkaasti säännellyllä toimialalla pelkkä teknologiakehitys ei riitä toimintamallien ja palvelujen merkittävään muutokseen, vaan sen tueksi tarvitaan lainsäädännöllisiä uudistuksia.³²⁷ Näin ollen PSD2:n vaikutuksia tulee seurata tiiviisti, kun XS2A-säännösten soveltaminen aloitetaan, jotta nähdään vastaako se niihin ongelmiin, joita varten se on säädetty ja tukeeko se EU:n havittelemaa maksupalvelu- ja finanssialan muutosta tehokkaan avoimen pankkitoiminnan suuntaan.

6 LOPUKSI

PSD2:ssa näkyy maksupalvelualan teknologiasta ja maksupalvelunkäyttäjien muuttuvista odotuksista johtuva murrostila. Maksupalvelunkäyttäjän olemassa olevaa maksutiliä hyödyntävien maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelujen tulo alalle huomioitiin ottamalla ne osaksi direktiivin sääntelykehystä, jotta aiemman sääntelyn aikaiset aukot saatiin tilkittyä umpeen. Uusia palveluja tarjoavien kolmansien palveluntarjoajien toiminta on näin ollen tehty sääntelyn alaiseksi, mikä tasapainottaa maksupalveluntarjoajien toimintaedellytyksiä. Uusia palveluja voivat tarjota niin perinteiset maksupalveluntarjoajat kuin haastaja- asemassa olevat FinTech-yritykset ja teknologiajätit, joten palveluntarjoajien joukko on hyvin moninainen.

Samalla PSD2 puuttuu alan heikkoon kilpailuun mahdollistamalla maksupalvelunkäyttäjille kolmansien palveluntarjoajien käyttämisen lakisääteisen oikeuden perusteella. Kun XS2A-sääntely astuu voimaan, tilinpitäjäpankin tulee päästää nimenomaisen hyväksymisen maksupalvelunkäyttäjältä saanut kolmas palveluntarjoaja kyseisen maksupalvelunkäyttäjän

³²⁵ Kuluttajien päätöksenteko ei ole aina rationaalista ja esimerkiksi aiemmilla palveluntarjoajien vaihtamista helpottavilla lainsäädäntöhankkeilla on ollut odotettua pienempi vaikutus kuluttajien toimintaan, Vezzoso 2018, s. 33-34.

³²⁶ Raijas – Rosendahl – Saastamoinen – Vuorinen 2019, s. 24-25.

³²⁷ Mattila – Seppälä – Lähteenmäki 2018, s. 4.

maksutilitietoihin, vaikka sillä ei olisi erillistä sopimusta palveluntarjoajan kanssa. Pääsyoikeutta on rajattu yksityiskohtaisilla säännöksillä ja kolmansien palveluntarjoajien tietoihin pääsyä koskevat tarkat turvallisuusvaatimukset, joten tilille pääsy ei ole täysin vapaata. Tilille pääsyn toteuttamiseksi tilinpitäjäpankeilla tulee olla toimivat rajapinnat, joiden kautta kolmannet palveluntarjoajat voivat hakea tietoja.

Vaikka XS2A-sääntely on ensisijaisesti maksupalvelunkäyttäjän oikeus, se luo merkittäviä mahdollisuuksia kolmansille palveluntarjoajille. Tietyn minimitetomäärän saaminen mahdollistaa aiempaan verrattuna paremmin uusien palveluntarjoajien alalle tulon, sillä maksutilitietojen saaminen ei riipu enää siitä, saako palveluntarjoaja solmittua sopimuksen tilinpitäjäpankin kanssa. Uusi sääntely modularisoi maksutilin tarjoamisen ja maksupalvelun tarjoamisen omiksi kokonaisuuksikseen lainsäädännön tasolla eli sääntelyssä tunnistetaan, että maksutilin tarjoaja voi olla eri kuin maksupalveluntarjoaja. Kolmansien palveluntarjoajien odotetaan saavan tästä hyötyä ja kehittävän uusia innovatiivisia maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja.

Tärkeä huomio tutkimuksessa on se, että uusi sääntely reagoi datan merkityksen kasvuun maksupalvelualalla. Maksutoimeksianto- ja tilitietopalvelut eivät ole perinteisessä mielessä maksupalveluja, sillä niihin ei liity maksupalvelunkäyttäjien varojen hallussapitoa. Uudet palvelut keskittyvät maksutilitiedon hyödyntämiseen. Tämä on osa laajempaa digitalisaation ja datafikaation kehitystä, mikä näkyy lähes kaikilla toimialoilla nykyisin. Data on valtaa ja tietojen saamisen mahdollistaminen XS2A-sääntelyn kaltaisella instrumentilla saattaa osoittautua tarpeelliseksi myös maksupalvelutoiminnan ulkopuolella, jolloin XS2A:sta saadut kokemukset ja siihen liittyvä tutkimus voivat osoittautua arvokkaiksi.

Vaikka XS2A-sääntelyä pidetään pääosin tervetulleena uudistuksena, siihen sisältyy myös ongelmakohtia. Sääntely muodostuu hyvin monimutkaisesta käsiteviidakosta ja sisältää todella yksityiskohtaisia säännöksiä, joiden tarkkaa sisältöä on haastavaa selvittää. Moniulotteisten teknisten säännösten väliin saattaa jäädä odottamattomiakin kilpailua haittaavan toiminnan mahdollistavia aukkoja. Yksityiskohtaisuudestaan huolimatta monien käsitteiden ja säännösten, kuten maksutilin käsite, tilille pääsyn kustannusten korvaaminen ja annettavien tietojen laajuus, on vielä osittain epäselvää, vaikka sääntelyn voimaan tulon on enää muutamia kuukausia. Selvittämisen arvoisia kysymyksiä nousee myös sääntelyn yhtymäkohdista yleisen kilpailuoikeuden ja tietosuojasääntelyn kanssa.

Tästä huolimatta XS2A vahvistaa avoimen pankkitoiminnan kehityskulkua EU:ssa. Pitkällä tähtäimellä voi olla, että rajapintojen avaaminen johtaa pankkitoiminnan kokonaisvaltaiseen muutokseen ja maksupalvelualan johtavat toimijat saattavat vaihtua pankeista esimerkiksi globaaleihin teknologiajätteihin. Tällä hetkellä tällaisen disruption tuojan viitan asettaminen PSD2:n harteille vaikuttaa kuitenkin liioittelulta. Pelkillä sääntelymuutoksilla mullistavia muutoksia tuskin saadaan aikaiseksi, vaan siihen vaaditaan myös muita tekijöitä, vaikka raskaasti säännellyllä maksupalvelualalla sääntelyn merkitys korostuu. Lisäksi PSD2:n vaikutuksia on vaikea arvioida etukäteisesti.

Uusien faktojen edessä maksupalvelualan sääntely on selkeästi kaivannut päivitystä ja PSD2 muodostaa uudenlaisen osan maksupalvelujen tiedonhallintakehystä. Haasteistaan ja kohtaamastaan kritiikistä huolimatta XS2A onnistuu luomaan maksupalvelualalle oikeudelliset säännöt, jotka mahdollistavat datan käytön kilpailun ja innovoinnin tukemiseen, mutta huomioi myös muut arvot kuten yksityisyydensuojan sekä maksupalvelualan valvonnan ja vakauden tarpeen. PSD2 on ehdottomasti askel kohti käteisetöntä ja kortitonta sekä avoimen pankkitoiminnan periaatteilla toimivaa EU:n maksumarkkinaa, mutta askeleen suuruus nähdään vasta, kun sääntelyä aletaan soveltaa 14.9.2019.