



FINANSSIVALVONNALLE

ASIA Lausunto koskien ns. euromaksuasetuksen N:o 924/2009 tulkintaa

VIITE Finanssivalvonnan 9.10.2017 päivätty lausuntopyyntö 5/2017, FIVA 2/02.03/2017

LAUSUNNON ANTAJA

Nokas CMS Oy (2125693-7)
PL 7
00401 Helsinki

LAUSUNNON ANTAJAN ASIAMIES JA PROSESSIOSOITE

AA, VT Olli Kiuru
Lexia Asianajotoimisto Oy
Lönrotinkatu 11, 00120 Helsinki
Puh: 010 4244 200 / 040 716 8020
Fax: 010 4244 210
Sähköposti: olli.kiuru@lexia.fi

I. LAUSUNTO

Finanssivalvonta ("Fiva") on viitteenä mainitulla lausuntopyynnöllä pyytänyt mm. Nokas CMS Oy:ltä ("Nokas") lausuntoa siitä, onko Fivan vuonna 2015 pankeille antama ohjeistus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa N:o 924/2009 ("euromaksuasetus") tarkoitetun vastaavan kansallisen palvelun määrittämisestä muuttuvaa markkinatilannetta vastaava.

Nokas toteaa lausuntonaan, että Fivan vuonna 2015 antama ohjeistus on euromaksuasetuksen mukainen, ja että markkinatilanteessa, lainsäädännössä tai muissakaan olosuhteissa ei ole tapahtunut mitään sellaista muutosta, joka antaisi perusteltua aihetta voimassa olevan ohjeistuksen muuttamiselle. Nokas kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää yksityiskohtaisina perusteluinaan ja näkemyksensä lausuntopyynnön johdosta kohteliainmin seuraavaa.

II. SALASSA PIDETTÄVÄT TIEDOT

Nokas huomauttaa, että tämän lausunnon liitteenä 2 olevat asiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 20 kohdan nojalla kokonaan salassa pidettäviä. Nämä asiakirjat sisältävät juuri mainitussa lainkohdassa tarkoitettuja, Nokaksen ammatti- ja liikesalaisuuksia sekä muutoin luottamuksellisina pidettäviä tietoja yhtiön toimintamallista ja sen kustannuksista, jotka tiedot eivät ole julkisia, ja joiden tietojen julkiseksi tuleminen aiheuttaisi merkittävää haittaa tai vahinkoa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Samoin perustein ja samaan lainkohtaan perustuen myös tämä lausunto on salassa pidettävä siltä osin, kun siinä käsitellään Nokaksen tekemiä investointeja ja sen toimintamallia sekä siihen liittyviä kustannuksia. Lausunnon osalta salassa pidettävät kohdat on merkitty tekstiin hakasulkeisiin ja kursivoituna seuraavasti:

[LIIKESALAISSUUS: xxx]

III. PERUSTELUT JA VASTAUKSET FIVAN ESITTÄMIIN KYSYMYKSIIN

1. Taustaa Nokaksesta ja Suomen käteisautomaattimarkkinoiden markkinatilanteesta

Nokas on Skandinavian suurin turvallisuus- ja käteishuoltoalan yritys sekä rahankäsittelypalveluiden markkinajohtaja Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa. Lisäksi Nokas-konserni toimii Suomessa, Saksassa ja Alankomaissa, ja sen tavoitteena olla johtava eurooppalainen turvallisuus- ja rahahuoltoalan yhtiö.

Suomen käteisautomaattimarkkinoita on hallinnut pitkään Automatia Pankkiautomaatit Oy ("Automatia"), jolla on ollut kyseessä olevilla markkinoilla Suomessa käytännössä monopoliasema. Käteisnostot Automatian omilla Otto. -automaateilla ovat olleet kuluttajille maksuttomia. Sen sijaan muiden operaattoreiden automaateilla tehdyistä käteisnostoista samoin kuin käteisnostosta muissa EU-maissa on veloitettu pankin määrittelemä palvelumaksu.

Automatian monopoli on kuitenkin vuonna 2009 annetun euromaksuasetuksen sekä Fivan ohjeistuksen myötä purettu, ja markkinat on vapautettu kilpailulle. Fivan loppuvuonna 2015 pankeille antaman ohjeistuksen (FIVA 1/02.07.03/2015; 27.10.2015) mukaan "rajat ylittävä euromääräinen käteisnosto EU-maissa tulisi hinnoitella vastaavalla tavalla kuin kansallinen käteisnosto yleisimmin käytetyllä automaatilla eli Otto. -automaatilla". Samalla Fiva antoi pankeille siirtymäajan, jonka kuluessa hinnoittelumuutos tuli toteuttaa.

Hinnoittelumuutos on tullut siirtymäajan jälkeen voimaan 1.1.2017. Tämän seurauksena kuluttajat ovat vuoden 2017 alusta alkaen voineet nostaa käteistä rahaa automaatista, ilman automaatin operaattorista riippuvaa maksua. Fivan antama uusi ohjeistus tarkoitti kilpailun vapauttamista käteisautomaattimarkkinoilla ja mahdollisti kilpailevien toimijoiden, kuten Nokaksen tulon Suomen markkinoille.

Nokas uskoo Suomen talouteen ja haluaa olla osa sitä, mistä johtuen yhtiö on tullut Suomen markkinoille jo vuonna 2014. Nokas pitää Suomea hyvänä, luotettavana ja turvallisena sijoituskohteena ulkomaalaisille toimijoille ja sijoittajille. Näin erityisesti Suomen vakaan poliittisen ja taloudellisen tilanteen sekä viranomaisten luotettavuuden ja niiden toiminnan ennustettavuuden vuoksi. Juuri mainituista syistä sekä sujuvan pohjoismaisen yhteistyön, hyvien valtioiden välisten suhteiden ja Suomen uusiin innovaatioihin kohdistuvan avoimen asenteen vuoksi Nokas on päättänyt panostaa Suomen markkinoille tuloon.

2. Uudelleen harkinnalle ei ole perusteltua ja objektiivista syytä

Nokas haluaa alkuun nostaa esiin kysymyksen siitä, miksi Fiva ylipäänsä harkitsee voimassa olevan ohjeistuksensa muuttamista. Euromaksuasetus, joka on sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta, on tullut voimaan vuonna 2009. Fiva on vuorostaan 27.10.2015 antanut pankeille ohjeistuksen asetuksen soveltamisesta ja nostojen hinnoittelurakenteesta.

Fivan ohjeistus on siten erittäin tuore, ja sen mukainen muutos on ollut voimassa vasta alle vuoden. Fivan loppuvuonna 2015 antaman ja vuoden 2017 alusta voimaan tulleen ohjeistuksen jälkeen ei ole objektiivisesti arvioiden tapahtunut mitään muutosta, joka olisi muuttanut markkinoita taikka niitä sääntelevää lainsäädäntöä. Ohjeistuksen yllättävä uudelleen harkinta ei siten voi perustua markkinoilla tapahtuneeseen muutokseen tai lainsäädännöstä johtuvaan muutostarpeeseen, sillä mitään todellista ja jo tapahtunutta muutosta ei ole osoitettavissa.

Toisaalta Nokas haluaa myös painottaa, että vaikka muutos markkinoilla olisikin tapahtunut, on sen pysyvyyttä ja vaikutuksia mahdotonta vielä todentaa näin lyhyen tarkastelujakson jälkeen. Markkinatilanne ei yksinkertaisesti ole voinut muuttua relevantilla ja pysyvällä tavalla näin lyhyessä ajassa. Tämän johdosta myöskään näitä, Nokaksen näkemyksen mukaan kuvitteellisia markkinamuutoksia, ei voida asettaa uuden ohjeistuksen perusteiksi.

Viranomaistoiminnan tulee Suomessa perustua aina lakiin ja sen tulee olla ennustettavaa. Näistä syistä Nokas ihmettelee ja kyseenalaistaa sen, miksi ohjeistusta nyt yllättäen ja näin lyhyen ajan kuluttua harkitaan uudelleen. Nokas tiedusteleekin samalla Fivalta, mikä on todellinen syy ja lainsäädännöllinen peruste tämän hyvin nopean uudelleenharkinnan taustalla? Objektiivisin perustein arvioituna markkinatilanteen (väitetty) muutos se ei voi olla.

Nokaksen tiedossa on, että Automatian omistajat ovat jo kertaalleen euromaksuasetuksen voimaan tullessa vuonna 2009 pyrkineet estämään kilpailun vapauttamisen. Nokas toteaa, että vastaava pyrkimys monopoliaseman säilyttämiseen ja kilpailun rajoittamiseen ei olisi perusteltu syy ohjeistuksen muuttamiselle. Perusteltu syy ohjeistuksen muuttamiseen ei myöskään voi olla esim. kilpailun vaikutus entisen monopoliyhtiön toiminnan volyymeihin ja sitä kautta yhtiön arvoon.

Fiva ei ole perustellut mahdollista uudelleen harkintaa, eikä esittänyt objektiivista ja perusteltua syytä sille, miksi ja miten ohjeistusta harkitaan muutettavaksi. Nokas katsoo, että voimassa olevan ohjeistuksen muuttamiseen ei jo hyvän hallintotavan ja hallintolaista johdettujen hallinnon oikeusperiaatteiden vuoksi voida ryhtyä tilanteessa, jossa mahdolliselle muutokselle ei ensinnäkään ole osoitettavissa objektiivista ja hyväksyttävää perustetta, mutta toisaalta ei myöskään muutosta markkinatilanteessa eikä lainsäädäntöperustassa.

3. Voimassa olevan ohjeistuksen muuttaminen olisi vastoin viranomaista velvoittavia hyvän hallinnon periaatteita

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Saman lainkohdan mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Nokas katsoo, että edellä mainitut hallinnon oikeusperiaatteet eivät toteudu, mikäli voimassa olevaa ohjeistusta yllättäen muutettaisiin. Selvyden vuoksi todettakoon, että edellä mainitut periaatteet soveltuvat myös Fivaan ja sen toimintaan viranomaisena. Sanotut periaatteet ovat myös keskiössä puheena olevan ohjeistuksen muuttamista harkittaessa.

Nokas painottaa, että euromaksuasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. Sanotun asetuksen 3 artiklan mukaan toimivaltaisten viranomaisten on annettava ohjeet vastaavien kansallisten maksujen määrittämiseksi, jos he katsovat sen tarpeelliseksi. Suoraan sovellettava asetus ja sen tavoitteet kuitenkin rajoittavat viranomaisen toimivallan ulottuvuutta. Viranomaisella ei siten ole toimivaltaa ohittaa asetusta ja antaa pätevästi ohjeistusta, joka olisi asetuksen tarkoituksen ja siinä määriteltyjen päämäärien ja periaatteiden vastainen.

Esim. euromaksuasetuksen resitaalissa 1 on todettu asetuksen taustalla olevista periaatteista seuraavaa:

”Jotta sisämarkkinat toimisivat asianmukaisesti ja rajat ylittävä kauppa helpottuisi yhteisössä, on olennaisen tärkeää, että rajat ylittävistä euromääräisistä maksuista peritään sama palvelumaksu kuin vastaavista maksuista jäsenvaltion sisällä.” (Korostus laatijan.)

Resitaalin 7 mukaan taas:

”Maksupalvelumarkkinoiden pirstoutumisen estämiseksi on aiheellista soveltaa samansuuruisten palvelumaksujen periaatetta.” (Korostus laatijan.)

Fivan voimassa oleva ohjeistus on kiistämättä oikeaan osunut ja täysin euromaksuasetuksen ja sen edellä mainittujen periaatteiden, päämäärien ja tavoitteiden mukainen. Nokaksen käsityksen mukaan esimerkiksi komissio tai muukaan taho ei ole tätä kyseenalaistanut.

Mikäli ohjeistusta nyt yllättäen – ja Nokaksen näkemyksen mukaan ilman perusteltua syytä – muutettaisiin, tulee Fivan ensinnäkin varmistua toimivaltansa riittävydestä. Toiseksi Fivan on varmistuttava ohjeistukseen mahdollisesti tehtävän muutoksen asetuksen (ja sen kantavien periaatteiden) mukaisuudesta. Muussa tapauksessa Fivan toimet viranomaisena eivät perustuisi lakiin, eikä toimivaltaa käytettäisi lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Samalla myös rikottaisiin asetuksen tarkoituksen toteutuminen.

Voimassa oleva ohjeistus on tullut voimaan alle vuosi sitten. Fiva on ohjeistuksen antaessaan samalla luonut markkinatoimijoille luottamuksen sekä oikeutetun odotuksen siitä, että markkinat todella vapautetaan kilpailulle, ja että tuoretta ohjeistusta myös noudatetaan tulevaisuudessa.

Nokas on tehnyt S-ryhmän kanssa [...] eurojen investointeja käteisautomaatteihin ja Suomen markkinoille tulon viranomaisen luoman luottamuksen ja oikeustilan oletetun pysyvyyden varassa. [...].

Tätä vasten voimassa olevan ohjeistuksen äkillinen, perusteeton ja tarpeeton muuttaminen rikkoisi hyvää hallintotapaa ja erityisesti siihen olennaisena osana kuuluvaa luottamuksen-suojan periaatetta. Fivan toiminnalla on merkittävä vaikutus Nokaksen ja muiden mahdollisten kilpailijoiden/markkinatoimijoiden toimintaedellytyksiin.

Ilman luottamusta Suomen viranomaisen toiminnan ja ohjeistuksen johdonmukaisuuteen, pitkäjänteisyyteen ja ennakoitavuuteen Nokas ei luonnollisesti olisi toteuttanut näin mitavia investointeja Suomeen. Nokas on tehnyt päätöksen Suomeen investoimiseen vallitsevan oikeustilan perusteella, ja sillä on myös oikeus luottaa sen pysyvyyteen. Luottamuksensuojaa korostaa vielä se, että Nokas on erikseen toukokuussa 2016 tiedustellut Fivalta,

kuinka euromaksuasetusta tulkitaan Suomessa saaden tähän vastauksena Fivan vahvistuksen, että kuluttajilta perittävän maksun tulee olla sama operaattorista riippumatta.¹

Mikäli Fiva muuttaisi ohjeistusta luottamuksensuojan vastaisesti, ja Nokaksen markkinoille tulo luottamuksensuojan rikkoutumisen vuoksi peruuntuisi, aiheutuisi siitä samalla Nokakselle huomattavaa vahinkoa [...] investointien jäädessä turhiksi. Todettakoon, että jo tästä hankkeen toteutuksen viivytyksestä ja Fivan lausuntopyyynnön aiheuttamasta epäselvyydestä on aiheutunut ja aiheutuu Nokakselle suurta haittaa niin liiketoiminnan kuin maineen kannalta.

Edelleen ohjeistuksen muuttaminen johtaisi jäljempänä tarkemmin esitettävällä tavalla kilpailun ja niin sanottujen vierasautomaattiyhtiöiden markkinoille pääsyn estymiseen ja siten näiden vierasautomaattiyhtiöiden syrjimiseen. Näin ollen ohjeistuksen muuttaminen ei myöskään merkitsisi viranomaisen toimivallan käyttämistä yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Päinvastoin, tällöin viranomaisen toiminta johtaisi sijoittautumisvapauden rajoittamiseen. Lisäksi se mahdollistaisi monopolin ja kiellettyjen kilpailunrajoitusten (mukaan lukien esimerkiksi kartellien) syntyminen markkinoille.

Ohjeistuksen yllättävä ja perustelematon muuttaminen, ja siitä aiheutuvat merkittävät seuraukset, eivät myöskään olisi missään tapauksessa oikeassa suhteessa muutoksella tavoiteltavaan päämäärän nähden. Ottaen vielä huomioon, että ohjeistuksen muuttaminen syrjisi vierasautomaattiyhtiöitä, ei tällaista päätöstä voitaisi pitää myöskään puolueettomana. Hallinnon periaatteiden toteutumista hämärtää lopulta myös se, mitä yllä on esitetty siitä, että muutokselle ei ole esitettävissä objektiivista ja perusteltua syytä.

4. Pidätkö Fivan aiempaa ohjeistusta muuttuvaa markkinatilannetta vastaavana?

4.1. Yleistä

Nokas toteaa, että markkinatilanne ei ole muuttunut Fivan kaksi vuotta sitten antamasta ja vuoden 2017 alusta voimaan tulleesta ohjeistuksesta. Näin ollen voimassa oleva ohjeistus vastaa nykyistä markkinatilannetta, eikä sitä ole tarpeen muuttaa.

¹ Finanssivalvonnan johtavan riskiasiantuntijan sähköpostivastaus Nokaksen tiedusteluun 12.5.2016, liite 1.

Markkinoiden muutosten arviointi on joka tapauksessa ennen aikaista ja myös virheellisin kriteerein suoritettu. Siinäkin tapauksessa, että Fivan arvioima mahdollinen muutos markkinaosuuksissa toteutuisi, ei muutos ole merkittävä, eikä luo tarvetta ohjeistuksen muuttamiseksi.

4.2. Markkinatilanne ei ole muuttunut

Ohjeistus on ollut voimassa vasta noin 11 kuukautta, eikä markkinoilla ole osoitettavissa relevanttia muutosta marraskuun alkuun 2017 mennessä. Paitsi että markkinoilla ei ole tapahtunut muutosta, niillä ei myöskään ole tapahtunut mitään yllättävää ja ennakoimatonta. Automatialla on jo todetusti ollut kyseisillä markkinoilla Suomessa monopoli, joka on kuitenkin euromaksuasetuksen myötä purettu, ja markkinat vapautettu kilpailulle.

Fiva viitanee ”muuttuvalla markkinatilanteella” siihen, että Nokas on laajentanut toimintaansa Suomen markkinoille. Lausuntopyyntönsä on todettu, että *”S-ryhmä on ilmoittanut elokuussa 2017 korvaavansa noin 310 Automatia Pankkiautomaatit Oy:n Otto. -automaattia Nokas CMS Oy:n Nosto-automaateilla”*.

Nokas toteaa notorisena seikkana, että kilpailijoiden markkinoille tulo ei voi olla ennakoimatonta ja yllättävää tilanteessa, jossa markkina on nimenomaan Fivan omasta toimesta vapautettu kilpailulle. Näin ollen on perusteetonta ja hyvän hallinnon periaatteiden vastaista muuttaa ohjeistusta tilanteessa, jossa avoimen kilpailun mahdollisuus on viranomaisen omien toimien seurasta.

Voimassa oleva ohjeistus on annettu nimenomaan tilanteessa, jossa markkinat on vapautettu kilpailulle. Tätä taustaa vasten on kestänyt, että ohjeistusta pyrittäisiin muuttamaan heti, kun uusi toimija on tullut vapaasti kilpailulle markkinoille – Fivan on täytynyt ohjeistuksellaan itsekin pyrkiä tai ainakin ymmärtää, että uusi ohjeistus johtaa tähän, sinänsä suotuisaan, avoimeen markkinatilanteeseen. Tästä ohjeistuksen muutosharkinnassa on kuitenkin nyt tosiasiasa kyse.

Ohjeistuksen muuttaminen tässä vaiheessa merkitsisi käytännössä monopolin uudelleen muodostamista ja kilpailun estymistä. Se merkitsisi samalla jo todetusti vierasautomaattiyhtiöiden markkinoille pääsyn estämistä ja siten tällaisten toimijoiden syrjimistä sekä niiden sijoittautumisvapauden rajoittamista.

4.3. Fiva arvioi markkinamuutosta virheellisin kriteerein – ennakoitu muutos ei aiheuta tarvetta ohjeistuksen muuttamiseen

Nokas toteaa myös, että Fiva arvioi markkinatilanteen muutosta virheellisin kriteerein. Fiva on kuvannut muutosta Automatiaan kuulumattomien automaattien lukumäärän kasvulla. Markkinatilannetta ja markkinoilla toimivien yhtiöiden asemaa ei kuitenkaan tule arvioida *automaattien lukumäärän* perusteella. Fiva ei itsekään ole asettanut tätä kriteeriä vuonna 2015 antamansa ohjeistuksen perusteeksi, eikä tällainen arvio edes anna oikeaa kuvaa markkinoista. Sen sijaan tilannetta tulee arvioida *nostojen määrän* perusteella – kuten Fiva itsekin ohjeessaan toteaa.

Fiva on määrittänyt ohjeistuksensa keskeisimmäksi periaatteeksi seuraavaa:

”Koska automaattinostosta valtaosa tapahtuu Suomessa yhden palveluntarjoajan (Automatia Pankkiautomaatit Oy) automaateilla, näitä automaattinostoja tulisi pitää vastaavana kansallisena palveluna, jonka perusteella EU-maissa tapahtuvien euromääräisten käteisnostojen palvelumaksu tulisi määritellä. Pienen automaattiverkoston (kuten Eurocash Finland Oy) olemassaolo ei oikeuta käyttämään näitä automaateilta tehtäviä nostoja vastaavana palveluna rajat ylittävien käteisnostojen hinnoittelussa. Siten rajat ylittävä euromääräinen käteisnosto EU-maissa tulisi hinnoitella vastaavalla tavalla kuin kansallinen käteisnosto yleisimmin käytetyllä automaatilla eli Otto. -automaatilla”. (Korostus laatijan.)

Automatian Otto. -automaattien markkinaosuus Suomessa on tällä hetkellä noin 98 % nostojen määrällä mitattuna. Sen sijaan Nokaksen osuus samalla mittarilla arvioituna on vain noin 2 %. Markkinatilanne ei siten tosiasiasa ole muuttunut juuri lainkaan vuonna 2015 vallinneeseen tilanteeseen verrattuna.

Toisaalta siinäkin tapauksessa, että Nokaksen alkuperäiset suunnitelmat toteutuisivat suunnitellusti lähitulevaisuudessa, muodostaisi Nokaksen Nosto-automaattiverkostojen *nostot* vain pienen osan kaikista Suomen automaattikäteisnostoista. Nokaksen arvion mukaan uusien Suomeen suunniteltujen automaattien *nostojen* määrä jäisi sekä euromääräisesti että nostotapahtumien perusteella mitattuna prosentuaalisesti n. 13,3 %:n tasolle Suomen kaikista automaattikäteisnostoista. Näin ollen *valtaosa* automaattikäteisnostoista eli arviolta n. 86,7 % tehtäisiin edelleen Automatian automaateista. Edellä mainituilla perusteilla on siten selvää, ettei kyseessä ole siten mitenkään merkittävä muutos markkinoilla, vaikka Nokaksen suunnitelmat toteutuisivatkin suunnitellusti.

Siinäkin tapauksessa, että markkinatilanne muuttuisi Fivan lausuntomuistiossa 4.10.2017 hypoteettisesti ennakoimalla tavalla, ei tämäkään toisaalta loisi perusteltua syytä ohjeistuksen muuttamiseksi. Näin siitä syystä, että Automatia omistaisi edelleen suurimman osan (Fivan ohjeistuksessa tarkoitetun ”valtaosan”) automaateista.

Yllä siteerattuun pääperiaatteeseen ei tulisi muutosta siinäkään hypoteettisessa tilanteessa, että markkinatilanne muuttuisi Fivan lausuntomuistiossa kuvatulla tavalla vierasautomaattien määrän lisääntyessä noin 20 prosenttiin kaikista automaateista. Fiva ei ole esittänyt perustelua, miksi tämä pääperiaate ylipäänsä muuttuisi, vaikka näiden vierasautomaattien määrä lisääntyisi esitetyllä tavalla.

Vaikka Nokas saavuttaisi tulevaisuudessa Fivan oletaman 20 %:n markkinaosuuden, olisi kyse silti hyvin vähäisestä toiminnasta ja markkinaosuudesta verrattuna Automatiaan, jonka automaattit muodostaisivat kuitenkin edelleen n. 80 % Suomen käteisautomaattiverkostosta. Tätä noin 80 %:n osuutta on perustellusti pidettävä edelleen ”valtaosana”, mikä on myös ollut peruste Otto. -automaattien nostohintojen valikoitumiselle vastaavaksi kansalliseksi maksuksi.

Esitetyin perustein markkinan ei voida tälläkään perusteella katsoa muuttuvan niin merkittävästi, että ohjeistusta tulisi sen takia muuttaa. Vielä vähemmän markkinaa voidaan pitää muuttuneena tänä päivänä. On myös kysyttävä, miksi kilpailun lisääntyminen ja uusien toimijoiden markkinoille tuleminen olisi sinänsä kielteisenä pidettävä seikka. EU-lainsäädännöllä pyritään päinvastoin näiden lisäämiseen.

4.4. Markkinamuutoksen arviointi on ennen aikaista

Todellista, osoitettavissa olevaa muutosta markkinoilla ei ole tähän päivään mennessä tapahtunut. Nokas toteaa, että ohjeistusta ei voida perustellusti muuttaa hypoteettisiin, vasta tulevaisuudessa mahdollisesti aktualisoituviksi arvioituihin markkinamuutoksiin eli *subjektiivisiin ennusteisiin* vedoten. Yhtä lailla ei ole todettavissa ja osoitettavissa, että voimassa oleva ohjeistus ei vastaisi tulevaisuudessa mahdollisesti muuttuvia markkinoita.

Näin ollen Fivan näkemys markkinatilanteen muutoksesta ja ohjeistuksen muutostarpeesta on myös ennen aikainen. Nokaksen näkemyksen mukaan myöskään suunnitelma noin 300 Otto. -automaatin korvaamisesta Nosto -automaatilla ei vielä itsessään tuo minäkäänlaista relevanttia muutosta markkinarakenteeseen. Tältä osin viitataan ja vedotaan jo edellä markkinaosuuksien koosta ja relevantin arviointimittarin osalta esitettyyn.

Markkinoita ja niillä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia tulee tarkastella riittävän pitkällä aikavälillä, jotta kilpailun avaamisen ja uusien toimijoiden markkinoille tulon todellisia vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti. Tarkastelun tulee myös perustua ajankohtaiseen ja todelliseen markkinatilanteeseen. Tällä hetkellä tulevaisuuden markkinamuutoksia voidaan vasta arvailla.

Todettakoon vielä, että taustamuistiossa 4.10.2017 arvioitu markkinamuutos (vierasautomaattien määrän lisääntyminen alle viidestä prosentista noin 20 prosenttiin) ei edes ole välttämättä toteutumassa. S-Ryhmä on keskeyttänyt Nokaksen automaattien asennukset Fivan lausuntopyynnöstä tiedon saatuaan ja samasta syystä Nokaksen hankkeet myös muiden toimijoiden kanssa on niin ikään keskeytetty.

5. Millä tavoin vastaava kansallinen maksu olisi perusteltua määrittää muuttuvassa markkinatilanteessa?

Nokas toteaa, että kaikki sen Nosto -automaateilla tehtävät käteisnostot ovat rajat ylittäviä niin sanottuja cross boarder -tapahtumia. Tämä on Nokaksen käsityksen mukaan riidattonta sen käteisautomaattitoiminnan perustuessa korttirajapintaan.² Näin ollen näitä nostoja ei tule pitää perustana kansallista maksua määritettäessä.

Nokas ei peri Nosto -automaateilla asiointista maksuja sen paremmin kuluttajilta kuin pankeiltakaan. [...³]

Luottokorttiyhtiöt perivät korttitapahtumista pankeilta ns. interchange fee'tä, joista osa tilitetään mm. automaattiryityksille. Kansainvälinen malli mahdollistaa automaattitoiminnan huomattavasti alhaisemmilla tapahtumamäärillä, ja tästä syystä palvelu on mahdollista palauttaa paikkakunnille, joilta käteisautomaattipalvelu on nyt poistettu.

Nokas toteaa, että rajat ylittäviin ja siten myös Nokaksen Nosto -automaateista tehtäviin käteisnostotapahtumiin tulee soveltaa nykyisen ohjeistuksen ja euromaksuasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaisesti vastaavaa kansallista maksua. Rajat ylittävistä nostoista tulee veloittaa sama maksu kuin Otto. -automaatista tehtävistä käteisnostoista. Nykyisen ohjeistuksen noudattaminen takaa samansuuruisten maksujen periaatteen toteutumisen. Mikäli nykyistä ohjeistusta muutettaisiin, johtaisi se tältäkin kannalta tosiasiallisesti vierasautomaattitoimijoiden syrjintään ja kilpailun poissulkemiseen – ja siten lopulta Automatian

² [...]

³ Nokaksen toimintamalli, liite 2 (SALASSAPIDETTÄVÄ).

monopoliaseman palautumiseen. Tämä paitsi rajoittaisi käteisautomaattitoimijoiden liiketoiminnan sijoittautumisvapautta, myös vaikuttaisi viime kädessä yleisesti saatavilla oleviin käteispalveluihin ja siten kuluttajien asemaan.

Edellä kuvatuin tavoin Nokaksen käteisen rahan välitysmalli perustuu [...] sopimukseen, sekä maksun varmentamiseen ja prosessointiin. Kyseessä on pääsääntöisesti rajat ylittävä maksukokonaisuus, jossa maksajan ja maksunsaajan maksupalvelutarjoajat sijaitsevat eri maissa euromaksuasetuksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tulkinnan ja ohjeistuksen muutos, joka johtaisi luottolaitosten omistamien pankkiautomaattien maksutavan suosintaan, ei vastaisi euromaksuasetuksen tarkoitusta ja ”operaattorineutraliteetin” tavoitetta. Tämä johtaisi päinvastoin asetuksen periaatteiden ja tavoitteiden vastaiseen tilanteeseen, jossa käteisautomaatilla toimitettavista rajat ylittävistä nostoista perittäisiin käytännössä eri palvelumaksut kuin jäsenvaltion sisällä suoritettavista saman valuutan määräisistä kansallisista käteisautomaattinostoista.

Lopuksi Nokas haluaa kiinnittää Fivan huomion Suomen käteisautomaattimarkkinoiden luonteeseen ja rakenteeseen. Toisin kuin monissa muissa Euroopan maissa, Suomessa ei ole yksittäisten pankkien itse ylläpitämiä käteisautomaatteja, vaan tietyt suuret pankit ovat perustaneet yhteisyrityksen yhteisoperointia varten. Esitetyin perustein Fivan ohjeistus ei saa mahdollistaa tilannetta, jossa tiettyjen pankkien olisi mahdollista suosia yhtä (määräävässä markkina-asemassa olevaa) operaattoria pienempien kilpailijoiden kustannuksella. Pitämällä vuoden 2015 ohjeistus ennallaan ehkäistään tehokkaasti juuri tämän tilanteen syntyminen.

6. Mitä vaikutuksia eri vaihtoehdoilla olisi?

6.1. Yleistä

Esitetyin perustein Fivan jo kertaalleen vahvistaman ohjeen muuttamiselle ei ole perusteltua syytä. Mikäli ohjetta jostain syystä muutettaisiin, olisi tällä merkittäviä negatiivisia vaikutuksia paitsi Nokaksen myös erityisesti kuluttajien, kilpailijoiden, kansantalouden ja koko markkinan kannalta.

6.2. Kilpailun poissulkeutuminen

Ensinnäkin ohjeistuksen muuttaminen johtaisi kilpailun poissulkeutumiseen, eli päinvas-
taiseen tilanteeseen kuin mitä euromaksuasetuksella ja Fivan voimassa olevalla ohjeistuk-
sella on tavoiteltu. Tältä osin on erityisesti huomioitava, että kilpailun merkitys on huomi-
oitu myös maksupalveluiden ja maksamisen sääntelyssä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2015/2366/EU ("PSD2") 62 artiklan mu-
kaan hinnoitteluun voidaan puuttua, jos se on tarpeen kilpailun edistämiseksi. Myös SEPA-
maksualueen perustamisen yhtenä tavoitteena on ollut tarjota EU:n kansalaisille ja yrityksille
turvallisia, hinnoiltaan kilpailukykyisiä, käyttäjäystävällisiä ja luotettavia euromaksu-
palveluja ja luoda suotuisat edellytykset kilpailun lisääntymiselle maksupalvelujen alalla.

Euroopan parlamentin ja neuvoston euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koske-
vista teknisistä ja liiketoimintaa koskevista vaatimuksista sekä asetuksen (EY) N:o
924/2009 muuttamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 260/2012 resitaalissa 1 on vahvis-
tettu seuraavaa:

”Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan vuoksi on tarpeen luoda euromääräis-
ten sähköisten maksujen yhdentyneet markkinat, joilla ei tehdä eroa kansallisten ja
rajatylittävien maksujen välillä. Yhtenäistä euromaksualueutta (Single European
Payments Area), jäljempänä 'SEPA', koskevassa hankkeessa pyritään tätä varten ke-
hittämään yhteiset unionin laajuiset maksupalvelut, joilla korvataan nykyiset kansal-
liset maksupalvelut. Avointen, yhteisten maksustandardien, -sääntöjen ja -käytänte-
iden käyttöönoton ansiosta ja yhdentyneen maksunkäsittelyn välityksellä SEPAn odo-
tetaan tarjoavan unionin kansalaisille ja yrityksille turvallisia, hinnoiltaan kilpailu-
kykyisiä, käyttäjäystävällisiä ja luotettavia euromaksupalveluja. Tämän olisi kosket-
tava SEPA-maksuja kansallisten rajojen sisä- ja ulkopuolella samoin perusehdoin ja
soveltaen samoja oikeuksia ja velvoitteita riippumatta sijainnista unionissa. SEPA
olisi toteutettava tavalla, joka helpottaa uusien toimijoiden pääsyä markkinoille ja
uusien tuotteiden kehittämistä sekä luo suotuisat edellytykset kilpailun lisääntymi-
selle maksupalvelujen alalla sekä maksuihin liittyvien innovaatioiden esteettömälle
kehittämiselle ja nopealle unionin laajuiselle käyttöönotolle. Tämän seurauksena pa-
rempien mittakaavaetujen, tehostuneen toiminnan ja lisääntyneen kilpailun odo-
tetaan painavan sähköisten euromaksupalvelujen hintoja alaspäin siten, että palvelut
perustuvat parhaiten soveltuviin ratkaisuihin. Tällä on määrä olla merkittäviä vaiku-
tuksia erityisesti niissä jäsenvaltioissa, joissa maksujen suorittaminen on muihin jä-
senvaltioihin verrattuna suhteellisen kallista. Sen vuoksi SEPAan siirtymisen ei olisi
yleisesti katsoen nostettava kokonaishintoja maksupalvelunkäyttäjien kannalta

yleensä eikä varsinkaan kuluttajien kannalta. Jos maksupalvelunkäyttäjä on kuluttaja, olisi päinvastoin edistettävä periaatetta, jonka mukaan korkeampia maksuja ei peritä. Komissio jatkaa maksualan hintakehityksen seuraamista, ja sitä kehoitetaan esittämään vuosittain sitä koskeva selvitys.” (Korostus laatijan.)

Nämä sääntelyn tavoitteet eivät toteudu tavoitellulla tavalla, mikäli ohjeistusta muutettaisiin.

6.3. Kuluttajan aseman heikentyminen

Toiseksi ohjeistuksen muuttaminen ja sitä kautta kilpailun estyminen johtaisi euromaksuasetuksen tarkoituksen vastaiseen tilanteeseen, ja johtaisi samalla myös käteisautomaattipalvelujen saatavuuden heikentymiseen entisestään. Lisäksi tällä olisi suora vaikutus kuluttajien asemaan sitä heikentäen.

Käteinen on edelleen tärkeä peruspalvelu Suomessa, mistä huolimatta Automatia on vähentänyt automaattien määrää huomattavasti ja nopeasti.⁴ Käteisen saatavuutta supistaa myös pankkikonttoreiden vähentyminen. Nämä seikat lienevät riidattomia.

Käteisen kysynnän ja tarjonnan epäsuhtaa kuvastaa Suomen tilanteen vertaus muihin Pohjoismaihin. Suomessa nostetaan käteistä rahaa huomattavasti enemmän automaattia kohden kuukaudessa esimerkiksi Ruotsiin ja Norjaan verrattuna. Vaikka käteisen käyttäminen on Suomessa yleisempää kuin muissa Pohjoismaissa, on Suomessa selkeästi vähemmän automaatteja kuin muissa Pohjoismaissa. Tanskassa on 49 käteisautomaattia 100.000 aikuista kohden, Ruotsissa automaatteja on samassa suhteessa 41 ja Norjassa 39. Suomessa automaatteja on 100.000 aikuista kohden vain 26.

Automatian käytännön monopoliasema on mahdollistanut sen, että käteisen jakelu perustuu nykyisellään yksinomaan Automatian omistajapankkien näkökulmaan ja niiden voittojen maksimointiin. Sen sijaan käteisen jakelussa ei huomioida markkinoilla vallitsevaa kysyntää ja kuluttajan etuja. Nokas toteaa, että käteisen jakelun ja automaattien sijoittelun tulisi perustua nimenomaan jälkimmäisiin näkökohtiin pankkien oman voiton tavoittelun sijaan. Pankkien voittojen maksimoinnin ei tulisi tapahtua kuluttajien kustannuksella.

⁴ Samanaikaisesti Automatian on kuitenkin arvioitu tehneen kymmenenvuotisjaksolla runsasta voittoa maksan omistajilleen 34.700.000 euroa osinkoja (Kauppalehti, 4.8.2016).

Samalla ohjeistuksen muuttaminen, kilpailun estyminen ja käteisen saannin vaikeutuminen vaikuttaisi negatiivisesti erityisesti kierrätys- ja muuhun sellaiseen toimintaan (kirpputorit ja internetissä toimivat huutokaupat kuten tori.fi ja huuto.net), jossa käytetään pääsääntöisesti ja lähes yksinomaan käteistä. Käteisen saatavuuden heikentymisen johdosta yritykset ja erityisesti kuluttajat joutuisivat käytännössä nostamaan kerralla enemmän käteistä ja säilyttämään sitä toimistoissaan tai kodeissaan, mikä ei luonnollisesti ole turvallisin rahan säilytyskeino.

Automatian monopoliaseman säilyttäminen ja sen mahdollistama automaattien määrän vähentäminen heikentävät siis sekä kuluttajien että vähittäiskaupan asemaan ja aiheuttavat näille merkittäviä kustannuksia. Automaattien kustannuksia on jo nykyisessä markkinatilanteessa siirretty näiden tahojen maksettavaksi. Nämä kustannukset tulisi entisestään lisääntymään, mikäli ohjeistusta muutettaisiin ja kilpailu estyisi.

Käteisautomaattien vähentyminen entisestään lisäisi merkittävästi kuluttajien maksettavaksi tulevia kustannuksia myös laajemmin kuin yksittäisestä nostosta veloittettavan palvelumaksun muodossa. Automaattien harvetessa myös käteisen saatavuus laskee, ja kuluttajat, etenkin syrjäseuduilla, joutuvat matkustamaan huomattavan pitkiä matkoja lähimmälle automaatille. Käteisautomaatin etsimisestä ja sen luokse matkustamisesta aiheutuvat kustannukset (mukaan lukien siihen edes takaisin kuluva aika) ovat yhtä lailla käteisen hankintakustannuksia kuin palvelumaksut sekä jo nykyisellään tietyn euromäärän alittavista nostoista perittävät maksut.

Ohjeistuksen muuttaminen ja kilpailun estyminen vaikuttaisi negatiivisesti myös vähittäiskauppoihin ja erityisesti pienempiin yrityksiin sekä lisäisi niiden kannettavaksi tulevia kustannuksiin. Kaupat joutuvat jo nykyisellään maksamaan Automatialle subventiota, mikäli kyseisen kaupan automaatin kuukausittaiset nostotapahtumat jäävät alle tietyn tapahtumamäärän. Tämän subvention lisäksi kauppojen maksettavaksi tulevat mm. automaatin vastikkeeton sijoituspaikka, sijoituspaikan vuokra sekä tarvittavat muutostyöt ja tilojen ennallistaminen sekä ylläpitokustannukset. Erityisesti pienemmillä kaupoilla ei olisi varaa pitää automaattia Automatian ehdoilla.

Nykyisenkin markkinatilanteen kustannuksia on tarkasteltava avoimesti ja transaktion kokonaiskustannusten näkökulmasta. Kuluttajille on luotu mielikuva, jonka mukaan Otto - automaattit olisivat maksuttomia pankkien omille asiakkaille. Tosiasiassa nykytilanteessa markkinoilla ei ole aidosti veloittamattomia automaatteja transaktion kokonaiskustannuksia koko transaktioketjussa tarkasteltaessa. Kilpailun vapautumisen seurauksena nämä

kustannukset laskevat, minkä lisäksi se johtaa kustannusten läpinäkyvyyteen ja neutraalisuuteen.

Niin sanotun perusmaksutilidirektiivin (Euroopan neuvoston ja parlamentin direktiivi maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (2014/92/EU)) mukaan jäsenvaltioiden on turvattava kuluttajille tietyt peruspankkipalvelut, joihin kuuluvat muun muassa palvelut, jotka mahdollistavat käteisen nostamisen maksutililtä. Myös Fiva on todennut omassa peruspankkipalveluiden saatavuutta ja hinnoittelua koskevassa selvityksessään vuodelta 2017, että kuluttaja-asiakkaalla on oikeus talletuspankkien tarjoamiin peruspankkipalveluihin, ja että palveluihin kuuluu muun muassa mahdollisuus nostaa käteistä.

Kilpailun estyminen mahdollistaisi sen, että Automatia edelleen jatkaisi automaattien määrän vähentämistä. Tämä johtaisi perusmaksudirektiivin ja Fivan oman selvityksen vastaiseen tilaan.

Sen sijaan euromaksuasetuksella tavoiteltavan vapaan kilpailun tilanteessa tarjonta lisääntyy, mikä hyödyttää kuluttajia paitsi käteisautomaattipalveluiden laajempaan saatavuuteen myös kuluttajahinnoittelun laskuna. Kilpailutilanteessa pystytään siten vastaamaan kuluttajien kysyntään ja esim. sijoittamaan automaatteja sellaisille (haja-asutus-)alueille, joissa käteisen saatavuus monopolitilanteessa ei toteutuisi optimaalisella tavalla.

Käteisautomaatin tärkeydestä ja kysynnästä osoituksena mainittakoon esimerkkinä Uuraisten kunta, joka Automatian automaatin lakkauttamisen jälkeen lähestyi oma-aloitteisesti Nokasta haluten sen operoiman Nosto -automaatin kuntansa alueelle. Myös esimerkiksi Jääkiekon SM-Liiga Oy ja sisäliikuntakeskus Esport⁵ ovat ilmaisseet huolensa ohjeistuksen muuttamisen sekä siitä seuraavan automaattien ja käteisen saatavuuden vähentymisen suhteen.

[...] Nykyinen ohjeistus mahdollistaa automaattiverkoston kasvamisen, mikä palvelee omalta osaltaan kaikkien pankkien asiakkaita ja vaikuttaa siten myös pankkien asiakastytyväisyyden paranemiseen vieläpä ilman, että pankkien tulisi itse tehdä mittavia investointeja.

Edellä mainittujen negatiivisten vaikutusten lisäksi ohjeistuksen muuttaminen ja kilpailun estyminen voisi pahimmillaan saada aikaan kansallisen turvallisuusriskin. Näin siinä tapauksessa, että Automatia myytäisiin kolmannelle EU:n ulkopuoliselle osapuolelle.

⁵ Jääkiekon SM-Liiga Oy:n lausunto, liite 3 ja sisäliikuntakeskus Esportin lausunto 3.11.2017, liite 4.

7. Lopuksi

Esitetyin perustein Fivan ohjeistuksen säilyttäminen nykyisellään on kaikkien markkinaosapuolten kannalta erittäin tärkeää. Näin jo siitä syystä, että nykyinen ohjeistus mahdollistaa toimintaympäristön, jossa käteisen rahan saatavuus voidaan varmistaa laajemman käteisautomaattiverkoston myötä. Samalla turvataan myös kuluttajien peruspankkipalvelujen saatavuus ja transaktioiden kustannusten lasku.

Nykyinen ohjeistus on euromaksuasetuksen mukainen, eikä markkinatilanne tai lainsäädäntö ole muuttunut millään tavoin ohjeistuksen laatimisen jälkeisessä lyhyessä ajassa. Fiva – tai muukaan taho – ole esittänyt mitään objektiivista ja perusteltua syytä ohjeistuksen muuttamiselle. Siinäkin tapauksessa, että Nokaksen Nosto -automaattien määrä Suomessa kasvaisi Fivan olettamalla tavalla, säilyisi Automatiolla edelleen määräävä markkina-asema, ja valtaosa käteisnostoista tehtäisiin edelleen Automatian automaateilla.

Ohjeistuksen muuttaminen ei voi perustua subjektiiviselle ennusteelle tulevasta markkinakehityksestä. Nykyinen ohjeistus varmistaa sen, että rajat ylittävien käteisnostojen maksut ovat kuluttajille hinnoittelultaan edellytetyllä tavalla samanlaisia kuin vastaavat kansalliset maksut.

Ennen kaikkea ohjeistuksen yllättävä muuttaminen merkitsisi voimassa olevien hallinnollisten periaatteiden kuten luottamuksensuojan rikkomista. Nokaksella on oikeus luottaa Fivan aiemman ohjeistuksen pysyvyyteen. Ohjeistuksen äkillinen muuttaminen aiheuttaisi lopulta merkittävää vahinkoa ei vain Nokakselle – vaan myös haja-asutuskuntien asukkaille.

Nokas pyytää kohteliaimmin, että Fiva tutkii asian ja tekee päätöksensä ensi tilassa. Nokaksen operatiivinen toiminta on jouduttu keskeyttämään Fivan selvitysprosessin ajaksi, millä on luonnollisesti erittäin kriittisiä vaikutuksia yhtiön liiketoimintaan. Nokas on myös jo edellä todetusti investoinut hankkeeseen (ja siten Suomen markkinoihin) [...] euroja, jotka kustannukset jäisivät mittaviksi tappioiksi, mikäli ohjeistusta muutettaisiin ja vapaa kilpailu oikeutettujen odotusten suojan vastaisesti yllättäen estettäisiin.

Helsingissä 3. marraskuuta 2017

NOKAS CMS OY



LAATI

Olli Kiuru
Asianajaja, varatuomari
Helsinki

LIITTEET

- 1) Finanssivalvonnan johtavan riskiasiantuntijan sähköpostivastaus Nokaksen tiedusteluun 12.5.2016
- 2) Nokas CMS Oy:n toimintamalli (SALASSAPIDETTÄVÄ)
- 3) Jääkiekon SM-Liiga Oy:n lausunto
- 4) Sisäliikuntakeskus Esportin lausunto